

الإدارة

مجلة علمية ربع سنوية

اهداءات ٢٠٠٣ .

أ.د/ ماهر محمد المادي

القاهرة

الأداة

مجلة علمية ربع سنوية
يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الإدارية

رئيس التحرير
الدكتور حسن توفيق

العدد الثاني
أكتوبر ١٩٧٦



بين المشكلة .. والأزمة

الى أزمة مستحكمة في المساكن ، الى صعوبات بالغة في وسائل الانتقال والمواصلات ، الى قصور شديد في كفاءة المرافق العامة ، الى آخر هذه الآلام التي طفحت على بشرة المجتمع المصرى مرة واحدة .

ولا شك ان ظهور هذا الطفح الجلدى المتقيح في اماكن ، الملتهب في اماكن اخرى ، المنتفخ في اماكن ثالثة ، انها هو نتيجة لعوامل كامنة ومتراكمة في جسد هذا المجتمع ، واذا كان علماء الطب يشيرون بعلاج الاسباب وليس الظواهر ، على اعتبار ان علاج الأخيرة هو بمثابة اطفاء

تطالعنا الصحف — منذ مدة ليست قصيرة — بأخبار وتحقيقات حول الأزمة الاقتصادية التي تعانيها البلاد ، وتبشر بقرب انفراج هذه الأزمة .. ومن الملاحظ ان هذه التحقيقات تحتل دائما مكان الصدارة في الصفحات الأولى ، تحت عناوين بارزة بخط كبير ، وليس في الصفحات الداخلية المتخصصة سواء كانت اقتصادية او تقنية ، مما يوحي بأن هذه التحقيقات — التي اخذت شكل الحملات — موجهة بالدرجة الاولى لرجل الشارع . والحديث عن هموم رجل الشارع لا ينتهى ، بعد ما تعقدت الأمور في بعض نواحي الحياة لدرجة كبيرة من ارتفاع رهيب في الاسعار ،

الحرائق دون القضاء على مصادر اندلاع النيران، فان التصدى للأزمات اللاحقة ومحاولة القضاء عليها ببعض الإجراءات السريعة هو نوع من أنواع المواجهة القاصرة .. بل هو في عرف الاقتصاديين — كما هو في عرف الأطباء أيضا — له أضرار بالغة ، أقلها تأخير فرص العلاج الأنسب والأفضل والقادر على القضاء على الأسباب .

ومن الغريب أن تلجأ بعض الصحف في مثل هذا الوقت الى الترويج لبعض القرارات الاقتصادية — التي قد تستهدف في الأساس التخفيف وليس التطبيب — بحيث تصبغها بصبغة وردية تجعلها أقرب الى أحلام اليقظة منها الى رؤيا الواقع .

ان الإجراءات التي اتخذتها الدولة — مثلا — في مجال الاسكان — مع التأكيد على حسن النية والرغبة الشديدة لدى مصدر القرار في الوصول الى الحل — لم تدفع بالمشكلة خطوة واحدة نحو الحل المنشود .. واذا كانت الدولة تعلم هذا جيدا ، وتؤكد في كل مناسبة ، ان بعض الإجراءات التي اتخذتها ومنها الأمر العسكري — الذي ألغى أخيرا — كانت مبادرات سريعة لمواجهة حالات طارئة — وانها تدرس الموقف بجميع أبعاده لتخرج بعد ذلك بمشروع قانون يحقق أكبر فرصة ممكنة لتوفير المساكن وتشجيع حركة البناء .. اذا كان هذا ما تعلنه الدولة في كل مناسبة ، فكيف تطلع علينا بعض الصحف ، وتهلل لكل إجراء على أساس أنه الحل الأوفق ..

كذلك .. نلاحظ أن الحكومة ، قد أعلنت منذ عدة شهور عن عزمها على إعادة النظر في هيكل الأجور ، بل والمحت الى نيتها في رفع بعض هذه الأجور .. ولقد جاء هذا الاعلان على شكل تحقيقات يومية في الصفحات الأولى بالصحف اليومية وتصريحات على لسان بعض المسئولين، مما يوحي بالجدية .. وأن الزيادة آتية لا ريب فيها .. ومن الطبيعي أن تستهوى هذه الحملات

- في هذا العدد**
- بين المشكلة ... والأزمة ٤
كلمة التحرير
 - المشكلة الإدارية . . . ٨
د. محمد عبد المنعم خميس
 - خواطر علمية في نظام الخدمة المدنية في مصر ١٢
د. محمد سعيد أحمد
 - حول سوق الدواء المصري وأثره على إنتاج شركاتنا المحلية . . . ١٨
د. زكريا جواد
 - المتغيرات التي تحكم فرص النمو الوظيفي . . . ٣٠
نبيل اسماعيل سلامة
 - سياسات الحوافز . . . ٣٨
د. زكي محمود هاشم
 - حول استراتيجيات العمل المصرفي في مصر . . . ٥٢
ابراهيم مختار ابراهيم
 - الإداري العام والعلاقات العامة . . . ٥٩
د. زيدان عبد الباقي
 - الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة . . . ٦٦
انور عبد الخالق صديق
 - التخطيط للإدارة بالأهداف في مصر . . . ٧٤
د. ماهر عبد الهادي
 - التغيير في تفسير مفهوم العمل . . . ٨٣
د. منصور فهمي
 - الأبعاد الأساسية لعملية التنمية . . . ٩١
ناجي البصام
 - نظام الإدارة المحلية في المملكة الأردنية . . . ٩٩
محمد ابراهيم سلطان
 - تقييم دور أجهزة التدريب في قطاع الصناعة — (ملخص رسالة) ١٠٩
محمد محمود عريشة
 - تخطيط وإدارة المستوطنات البشرية — كتاب جديد ١١٤
ندوات — حلقات بحث —
 - مؤتمرات . . . ١١٦
 - دليل المصطلحات العلمية ١٢٨

أخوان.. . الاقتصاد برجاله من عهد الانغلاق الى عهد الانفتاح ، يتحرك في مساحات متباينة بين الضيق والانتساع ، لكنه على كل حال هو بعيد كل البعد عن رجال التنمية الادارية .. حتى حينما اجتمع اللواءان في شخص واحد — لواء الاقتصاد ، ولواء التنمية — جمع حصان الاقتصاد ، وتعطلت التنمية ..

وليس من باب المبالغة ان نقرر ان التنمية الادارية في بعض العهود كانت لا تخرج عن كونها ، تحفا نادرة تقتنى للتباهى والمفاخرة او هي نوع من نباتات الزينة التي تزين القصور الشاسعة والمساكن الفاخرة .. او هي على احسن تقدير نسوع من الرياضة الذهنية يتناولها الانسان من باب الترويح عن النفس .. وليس احل مشكلة .

واصبح للتنمية ثورة .. وتعاليت الصيحات وتعددت الاجتماعات التي انطلقت طواحين هواء .. ولقد كان بسبب هذا الوضع الشاذ والظلم البين الذي لحق بالتنمية الادارية ان ضيق الخناق على الاقتصاد نفسه — فرس السباق — ككل قادم جديد ، واضعفت حركته ، وضيقت فرص نموه .

والآن وقد اصبح للتنمية الادارية وزير مسئول وعضو عامل في مجلس الوزراء . الآن وقد استقطبت الاجهزة المعنية بالادارة بعض القيادات العلمية الشابة ، أصبحت فرص الانطلاق متاحة وفرص التلاقى مع نشاطات المجتمع الأخرى مواتية .

واصبح الأمل معقودا على حركة تنمية شاملة يشترك فيها الوزراء المختصون بأجهزتهم ومكاتبهم .. حركة تتناول — ليس البعد الاقتصادي فحسب — بل الأبعاد الأخرى التي لا تقل أهمية مثل الأبعاد الاجتماعية والثقافية

الدعائية الجماهير العريضة وتلعب بأفئدتها ، واذا كنا لا نؤيد التهويل من آثار هذه الحملات ، فإننا ندعو الى عدم التهوين من ردود الفعل الناتجة عنها ... ومع ذلك ، فالمسؤولون — والحمد لله — قد قداركوا الموقف ، وكما تداركوه مرات من قبل ، ولم يندفعوا الى سياسة الأجور تقاديا للدخول في تلك الدائرة الخبيثة التي يعرفها كل طالب يدرس علم الاقتصاد . فارتفاع الأجور يؤدي الى ارتفاع الأسعار الذي يلتهم الزيادة في الأجور ويعود الحال الى أسوأ مما كان .. ولا غرو ان نقرر ان أى زيادة في الأجور في ظل الأسعار الحالية — مع افتراض ثباتها — لن تحقق بعضا من الرخاء الذي ترجوه الدولة لمواطنيها ، بل وقد لا توفر شيئا من التيسير على الطبقات الكادحة .. ان نظرة واحدة الى معدل الزيادة في أسعار الحاجيات ، وأن وقفة واحدة عند الأعباء التي يتحملها أى مواطن في سبيل الحصول على مسكن متوسط تؤكد العجز الكامل لدى هذا المواطن عن مواجهة متطلبات الحياة الأساسية بدخله المحدود حتى لو تضاعف .. ان أكثر الناس تفاؤلا باحتمالات زيادة الأجور لا يتوقع أن تتعدى النسبة ١٥٪ من المرتبات الحالية ، وهذه الزيادة على ضخامتها وعيبتها الجسيم على كاهل الدولة لا تمثل شيئا على مستوى الفرد . نهى لا تدفع ضررا ولا تفك كربا ولا تقضى على ازمة .. وقد يقتضى هذا اللجوء الى نوع آخر من الحلول ، قد يكون بعضها تثبيت الأسعار ، وضغط الانفاق الحكومى والرسمى — ضغطا حقيقيا لا مظهريا — ثم النهوض بالمرافق الأساسية التي انحدرت الى القاع .. ولعل من حسن الطالع أن تتناول توجيهات السيد رئيس الجمهورية للسادة الوزراء هذه الجوانب بشيء من التفصيل والتوكيد في أكثر من مناسبة .

بقى بعد ذلك .. أمران .. الأمر الأول خاص بجهد التنمية الادارية في هذا المجال .. فلا زال الاقتصاد يولى ظهرة للتنمية الادارية مع انهما

والتربوية والفكرية ... وبهذا نصل الى المفهوم
الحقيقى بعملية تنمية المجتمع .

الأمر الثانى يتصل بنوع النشر وربطه بصفة
المخاطب .. فالحديث عن ميزان المدفوعات ،
وفى أى جانب يميل ، ومدى التحسن الذى طرأ
عليه .. وكذلك الحديث عن حجم الاستثمارات ،
ووسائل التمويل بالقروض أو بالعجز .. كل هذا
على أهميته لا يستهوى رجل الشارع ، بل المواطن
العادى .. لا يستهويه لأنه لا يفهمه ولا يدرك
أبعاده وآثاره .. ان ما يشده حقيقة هو أسعار
الحاجيات وتوافر السلع والقضاء على الاختناقات
التي يواجهها كل يوم .. بل كل ساعة ..
الحديث الأول هو للاقتصاديين المتخصصين او
على الأقل لتلك الطبقة المستنيرة التى تسمى الى
نهم الأساس العلمى لكل ظاهرة من الظواهر ..
الحديث الثانى هو للعامة التى تسعى الى قوت
يومها والتي تنظر لغدها بقلق عندما تنقطع المياه ،

وتتعدد شبكة المواصلات ، ثم لا تلبث أن تنقسم
وتتفاعل حينما يتحسن وجه رغيف الخبز ، أو
حينما تجد مقعدا فى أوتوبيس أو كيس عدس فى
الجمعية الاستهلاكية ..

ذاك الحديث مطلوب .. وهذا الحديث
مطلوب .. لكن لكل مقام مقالا . فلا يجوز الخلط
أو التبديل ، كما لا يجوز ان يطفئ هذا على ذاك .
فحديث العقل غير ضرورى ، وحديث القلب
والبطن لازم .. حديث العلم لا غنى عنه ، وحديث
الوجدان لا يقل أهمية .. البحث عن الأسباب
هو الطريق الواقعى لحل المشكلة ، والاجراءات
العاجلة منهج مقبول لمواجهة الآزمات وتهدئة
الخواطر .

وبين المشكلة .. والأزمة مشوار طويل
وحديث اطول .

المشكلة الإدارية

د. محمد عبد المنعم خميس

المشكلة الإدارية موضوع عام يستطيع أن يتكلم فيه ويناقشه الناس كافة ، ومع ذلك ففي جنبات هذه المشكلة الضخمة — العامة — تتركز العديد من المشكلات والعقد الفنية التي تحتاج لحلها الى جهابذة الفن واساطين العلم في مختلف التخصصات . وكل تخصص له مدخل وتصور للعلاج والحل ... فرؤية علماء الاقتصاد للمشكلة الإدارية تختلف كثيرا عن رؤية علماء الاجتماع ، وهذه تختلف اختلافا كبيرا من رؤية علماء السلوكيات .. ومع ذلك ومع التحيز الذي يديه كل فريق لوجهة نظره تتأرجح المشكلة من العمومية والخصوصية وتتماثل ... وهنا تكون الكلمة لعلماء الإدارة في تحديد المشكلة ... واقتراح الحل واختيار المدخل الانسب .

عن هذا الموضوع يحدثنا الكاتب حديث الاستاذ العالم المحرب .

تختلف العلوم الطبيعية عن العلوم الاجتماعية اذ تهتم الاولى بالظواهر الطبيعية والعوامل التي تؤثر فيها وعلاقاتها بعضها ببعض . بينما تركز الثانية على الانسان وسلوكه ومدى تأثير هذا السلوك في علاقاته مع غيره . ومن هنا كان الفرق بين النوعين من حيث طبيعة الظاهرة او الظواهر التي تهتم بها كل منهما ومن حيث الاسلوب الذي يتبع في دراسة كل منهما ، وما ينشأ عن كل من مشكلات .

د. محمد عبد المنعم خميس

رئيس مجلس إدارة معهد الإدارة العامة سابقا
سبق ان نشرنا له عدة بحوث كان آخرها بعنوان
« الشكاوى — أسبابها وعلاجها ... » في عدد
ابريل ١٩٧٦ العدد الرابع — المجلد الثامن .

العمل وتنمية كفاية الفرد لا تكون الا اذا ساد المجموعة التي يعمل فيها ومع أفرادها علاقات انسانية تحببه في العمل . فلا التخصص الدقيق ولا عدالة توزيع العمل يستطيعان ان يكشفوا عن المواهب والقدرات ما لم تصاحبها معاملة طيبة تشعر الفرد بذاتيته فينعكس هذا الشعور ارتباطا بالجماعة التي يعمل معهم ، وفخرا بالانتماء الى المنظمة التي يعمل فيها فيعطى كل ما عنده من مواهب وقدرات وتنمو بينهم عادات وتقاليدهم وضعوها بأنفسهم وارتضوها دستورا لهم .

كذلك فان اهتمام الادارة بتوفير بيئة للعمل يستطيع الأفراد فيها اشباع معظم حاجاتهم الاساسية في حدود امكانيات الادارة هو الخطوة الاولى نحو الاستقرار والحد من المشكلات. وقد يثور التساؤل عما اذا كان اشباع هذه الحاجات واهتمام الادارة بما دونها من حاجات يؤدي الى رضاهم ؟ ان اشباع كل الحاجات امر يصعب تحقيقه ، اذ كلما حاولت الادارة اشباع حاجة من الحاجات ظهرت حاجة جديدة وهكذا تتجدد حاجات الأفراد ولا تتوقف . فالقول بأن اشباع بعض الحاجات يكفي لمساعدة الادارة على توفير حافز حركي فعال يدفع الأفراد الى الرضا أمر مشكوك فيه ، بل ربما يكون النقيض هو النتيجة الحتمية . وهذه هي كبرى المشكلات الادارية المزمنة التي تحتاج في معالجتها الى جهد كبير . اذ ليس الهدف من اشباع الحاجات توفير الاشباع الاجوف الذي لا يؤدي الى القناعة والتكامل وتحمل المسؤولية . وانما الهدف هو توفير بيئة عمل جديدة تزول فيها عوائق الانتاج المادية والنفسية بحيث تمكن الأفراد من مواجهة التحدي ببذل الجهد الأمثل اشباعا لذواتهم وبقينا منهم انهم جديرون ببذل هذا الجهد . وهذا يتطلب ان يتصف القادة بالحكمة وان تتوفر مستويات رفيعة من الاداء الخلاق . كما يتطلب توفير بيئة عمل صالحة يتبادل فيها الادارة والأفراد الثقة بحيث يشعر الأفراد باهتمام الادارة بهم بما تهيئه من فرص متكافئة لاستخدام مهاراتهم المذهنية والعضلية في أعمال ذات اهميات متساوية وتوجيهات متكافئة . وأخيرا اشراكهم في التخطيط

والادارة عملية اجتماعية لتحقيق هدف معين حيث تقوم على استخدام مجموعات من الأفراد تتكون بينهم علاقات متبادلة . وهؤلاء الأفراد يكون لهم مصالح تختلف باختلاف نوعيتهم وعلاقاتهم بالتنظيم الذي يضمهم ويتعاملون معه . وهذه الانماط من الأفراد يصعب ارضاؤهم جميعا . اذ يتفاوت الرضا بتفاوت ما تحققه المنظمة لكل منهم من رغبات .

والادارة في تعاملها مع كل هؤلاء لا شك تقابل مشكلات تختلف باختلاف نوع المنشأة والتنظيم . وعلى الادارة ان توائم بين هذه المصالح المتعددة والمتشابكة . وعلى الدولة في النهاية ان توازي بين المصلحة العامة والاقتصاد القومي بصفة عامة . ومن أجل هذا كان من الضروري التعرف على ما ينشأ من مشكلات والعمل على ايجاد الحلول المناسبة فور ظهورها .

ويركز علماء الادارة على العلاقات الانسانية كمدخل للحد من المشكلات . ويقصد بالعلاقات الانسانية في هذا المجال سلوك الأفراد وتصرفاتهم فيما بينهم على مختلف المستويات . فالكلية الطيبة تفتح القلوب المغلقة . والتفكير السليم اساس القرار المتزن . والشورى طريق الاتصال المباشر والمعرفة الصحيحة . والقوة الحسنة قوام القيادة الرشيدة . والعفو عن الصغائر علاج للنفس المريضة، والجزء العادل ميزان الاستقرار، والطمأنينة والتوجيه الرفيق محور الاحترام المتبادل ، والبعد عن الشكوك تدعيم للثقة .

ان دراسة سلوك الأفراد وأنماط العلاقات التي تربطهم بعضهم ببعض تتطلب من الادارة ان تعمل دائبة على تنمية التعاون بينها وبينهم . كما تستدعي من الأفراد انتقاء السلوك القويم الذي يتعاملون في اطاره مع الادارة في جو من الثقة والتعاون والاحترام المتبادل . فالفرد يهمل ان يعامل كإنسان له حاجاته المادية وحاجاته النفسية . ولا تقل أهمية اشباع احدهما عن الأخرى . فقد يكون الفرد قادرا على العمل راغبا فيه ، ولكن نراه غير مقبل عليه . ان الاقبال على

وأفهامهم أهداف السياسات التي تضعها الإدارة حتى يساعدوا على تحقيقها .

ماهية المشكلة الإدارية :

ليس هناك اتفاق عام على معنى موحد للمشكلة . وقد تناول الكثيرون مفهوم المشكلة بالتحليل في محاولة للاتفاق على تعريف موحد لها فلم يوفقوا الى ذلك فجاءت التعريفات مختلفة تبعا لطبيعة المشكلة . وقد عرف البعض المشكلة بأنها صعوبة أو تعذر الإجابة على سؤال من الأسئلة . كما عرفها البعض الآخر بأنها الشيء الغامض الذي يصعب فهمه . ويرى فريق ثالث أن المشكلة هي المسألة التي تبدأ بافتراضات وفروض معينة والبحث من خلال هذه الافتراضات وعن طريق التجربة عن نتيجة منطقية أو حقيقية .

وبالرغم مما يبدو في هذه التعاريف من اختلاف فإن المشكلة بالمفهوم السابق إنما تعنى مفهوم المشكلة المطلق . والمشكلة بهذا المفهوم المطلق تعنى تعذر اختيار الإجابة الصحيحة عن سؤال يكون له أكثر من إجابة أو تكون له إجابة واحدة مشكوك في صحتها ويصعب تقرير صحتها إما لعدم تفهم مضمون الإجابة أو لعدم التأكد من صحة نتیجتها .

والمشكلة الإدارية تتفق في مفهومها العام مع مضمون التعاريف السابقة وتختلف عنها في كونها تتصل بالجهاز الإداري .

فالمشكلة الإدارية تنشأ بوجه عام عن تخلف أحد أجزاء الجهاز الإداري عن القيام بدوره الطبيعي في تحقيق الهدف سواء كان الهدف سياسيا أو اجتماعيا أو اقتصاديا . والمشكلة الإدارية بمعناها العلمي المحدد هي — في رأيي — نشوء موقف يتعذر على من يواجهه إيجاد الحل المناسب له في الوقت المناسب وتحت ظروف معينة . ويترتب على هذا التعريف أن الموقف الذي يراه شخص مشكلة قد لا يراه شخص

آخر كذلك . وأن ما تعتبره جهة مشكلة قد لا تراه جهة أخرى كذلك . وأن ما يبدو مشكلة في وقت معين أو في ظرف معين قد لا يصبح كذلك في وقت آخر يتغير الظرف الذي نشأ الموقف فيه وبسببه .

كذلك فإن من المواقف ما قد يترتب عليه مشكلة ولكن لا يلبيث أن يختفى بإيجاد حل مؤقت لها ثم لا يلبيث أن ينشأ عن الحل عند تطبيقه مواقف جانبية لم تؤخذ في الاعتبار عند إيجاد الحل المؤقت بما قد يؤدي الى نشوء مشكلات قد تستمر لمدد تطول وتقتصر تبعا لطبيعة الحلول ومدى تأثيرها في القضاء على مسبباتها . ومع ذلك فمن المشكلات ما لا تجدى فيها الحلول المؤقتة . كما أن من الحلول ما يستغرق تطبيقها مددا طويلة تفقدها أهميتها . والسبب في ذلك يرجع عادة الى أن من يواجه المشكلة إنما يتناولها في عمومياتها وليس بتفاصيلها أو أن يناقش مشكلة يميل الى الجدل على المستوى النظري التجريدي دون اللجوء الى التحليل العلمي الموضوعي لكل ما تتطلبه المشكلة من بيانات ومعلومات .

تحديد المشكلة ومعالجتها :

عند نشوء موقف يتعذر على من يواجهه التصرف فيه فإنه يلجأ عادة الى من يرى فيه القدرة على إيجاد الحل المناسب له أو الى من يملك اتخاذ قرار فيه . وفي الحالتين فإن واجب من يتصدى لموقف من المواقف الا ينظر اليه على أنه مشكلة بل ينظر اليه على أنه موقف عادي يطلب رايه فيه أو أنه سؤال مطلوب منه الإجابة عليه . فاذا تعذر ابداء الرأي أو الإجابة يبدأ بتحليل الموقف لمعرفة الأسباب التي أدت الى نشوئه ثم جمع البيانات والمعلومات التي يرى أنها تساعد على معرفة الأسباب . وأخيرا وضع افتراضات بالحلول والتنبؤ بنتائجها ثم اختيار الحل المناسب . وبمعنى آخر ينبغى عند مواجهة موقف من المواقف أن يسأل نفسه هل توجد مشكلة ؟ فان اقتنع بوجودها فعليه أن يحدد ماهية هذه المشكلة . أن العجز عن التصدى لموقف من المواقف لا يؤدي

بالضرورة الى نشوء مشكلة . اذ ان من المواقف ما قد يبدو لأول وهلة مشكلة بينما هو في واقع موقف عادى ومتكرر وحله معروف لغير من يواجه الموقف وبذلك لا تكون هناك مشكلة . كما ان الجهل بالحل لا يعنى بالضرورة عدم القدرة على العمل وانما يعنى قصور الادارة في تدريب من يقومون بالعمل مما يجعلهم لا يشعرون بالاطمئنان في التنبؤ بنتائج تصرفاتهم او تصرف غيرهم وبذلك ينظرون الى كل موقف يشكون في نتائجه على انه مشكلة، ذلك ان لكل انسان نظريات ومفاهيم وقيما مستمدة من خبراته في تكون هذه النظريات والمفاهيم . فاذا انعدم لديه كل ذلك اصبح في حيرة من امره وارتاب في كل ما يؤديه او يتنبأ به لعدم ارتكازه بشيء يركز اليه .

والمشكلة الادارية ليست جديدة على العمل وانما تمتد جذورها الى كل عمل فلا يخلو عمل من مشاكل ويرجع ذلك بصفة عامة الى التطور السريع في الادارة العلمية وعدم مواكبة الأفراد لكل ما يستجد من تطورات وبذلك يفقد الجهاز الاداري قدرته على تفهم هذه التطورات بذات السرعة التي تحدث بها هذه التطورات .

ويقسم علماء الادارة أسباب نشوء المشاكل الادارية الى اربعة اقسام هي :

١ - عوامل نفسية :

من أهم هذه العوامل عدم توزيع العمل وسوء معاملة الأفراد بما يؤدي الى خفض الروح المعنوية لديهم بوصفها القوة الذاتية التي تدفعهم الى العمل باخلاص وولاء وتزكى في نفوسهم الحماس . ان اشعار الأفراد على مختلف المستويات باهتمام الادارة بهم وبما يؤدونه من عمل وبيان أهمية هذا العمل ، ومكافأة المجد منهم ماديا وادبيا ومساعدة غير المجد ، والاستماع الى شكاوى الأفراد والعمل على ازالة مسبباتها يجعلهم يرتبطون بالعمل ويطمئنون على حاضرمهم ومستقبلهم .

٢ - عوامل بيئية :

وهي التي تتصل بالبيئة التي يوجد بها المشروع كالبعد عن المركز الرئيسي وما يترتب عليه من تأخر اتخاذ القرارات ، او عدم وجود مساكن لمن يعملون بجهة ما ، وعدم وجود سبل الاعاشة بها ، او كعدم وجود عمال مهنيين بالمنطقة ، او انعدام وسائل الاتصال بين المركز الرئيسي والفروع الى غير ذلك من العوامل التي تؤثر في كفاية الأفراد وعدم تفرغهم للعمل بنفوس راضية بقلوب مطمئنة .

٣ - عوامل تنظيمية :

من أهم هذه العوامل عدم تحديد السلطات والمسئوليات مما يؤدي الى ازدواج العمل احيانا وتداخله او تضاربه احيانا اخرى ، ومنها ايضا ضعف وسائل الاتصال وقنواته او انعدام التنظيم غير الرسمي . ومنها ضعف الرقابة وعدم وجود معدلات أداء يمكن بها قياس عمل الأفراد . ومن هذه العوامل أيضا البيروقراطية والمركزية الى غير ذلك .

٤ - عوامل مادية :

وهي العوامل التي تتصل بكل ما يرفع من مستوى معيشة الأفراد ورفع روحه المعنوية . وعلى رأس هذه العوامل سياسة الأجور والحوافز والروادع والتدريب والبعثات الداخلية والخارجية .

حل المشكلة :

من الطبيعي ان كل من يتصدى لمشكلة انها يسعى لايجاد حل لها ، ولكن ينبغي ان ناخذ في الاعتبار عند مناقشة أية مشكلة ان الهدف الاساسي ليس ايجاد حل لهذه المشكلة بقدر ما نهدف الى التوصل الى قاعدة عامة تمنع نشوء مشكلات مماثلة مستقبلا بمعنى الا يكون الحل حلا مؤقتا ، وانما حلا دائما يقضى على أسباب المشكلة سواء كان بتعديل لوائح أو سياسات قائمة أو الغائها واستبدالها بغيرها الى غير ذلك من الحلول . ومن أجل هذا ينبغي على من يواجه

البقية صفحة ٢٩

خواطر علمية في نظام الخدمة المدنية في مصر

د. محمد سعيد أحمد

يعتبر نظام الخدمة المدنية الحالي في جمهورية مصر العربية محصلة تراكمات تاريخية عديدة وضغوط ومزايدات سياسية حزبية ووظائفية لم تكن تستهدف في الواقع مصلحة العاملين أنفسهم قدر ما تستهدف مصلحة المحركين لها أولا وقبل كل شيء ، فكانت النتيجة ان صارت التعديلات التي أدخلت على قوانين ونظم الخدمة المدنية في الماضي لا تخرج من كونها عمليات ترقيع أو تجبير غير منظمة ترتب عليها سلسلة من النتائج أهمها حالة الإحباط وعدم الثقة التي سادت بين العاملين واثارت بينهم صراعات شتى أثرت على صالح العمل وكذلك الخدمة التي تؤدي ، وأصبح الموظف لا يثق في الجهاز الحكومي كما أن ذلك الجهاز لا يثق بالموظف ، أي نشأت حالة من عدم الثقة المتبادلة بين الطرفين وذلك نتيجة لان الكثير من تصرفات الإدارة تجاه العاملين أصبح يشوبها الهوى لأنها كانت « تطبخ » في ظل سرية وكتمان شديدين كما لو كانت خطة حربية خطيرة ، وذلك مظهر أقل ما يقال فيه أنه مظهر في صحن يترقب عليه عواقب وخيمة تؤثر في مناخ وجو العمل ، ولذلك تولد الشعور بعدم الثقة وتماصت جذوره ورسخت في نفوس العاملين .

ومن الجدير بالذكر ان السيد رئيس الوزراء كان قد صرح بأن الحكومة بصدد دراسة أو وضع قانون جديد للمعاملين مما دعا الكاتب أن يعرض بعض الخواطر التي تراءت له عليها تكون موضع نثار المسئولين عن التطوير الجديد مركزا على تلك الجوانب المتصلة بالجوانب النفسية والانسانية دون الجوانب الاجرائية التفصيلية .

التقارير « السرية » :

أعتقد أن هناك شعورا عاما بأن التقارير المشار اليها لا تؤخذ مأخذ الجد من قبل الرؤساء المسئولين عنها لعدم توافر الاسس الموضوعية التي تقوم عليها . كما أن بعض الرؤساء ، ممن هم على غير وعى كاف بالأصول العلمية لإدارة الأفراد ، ينظرون الى تلك التقارير على أنها وسيلة للانتقام من مرعوسيه من ذوي الرأي والفكر

د. محمد سعيد أحمد

وكيل وزارة المالية

وخير إدارة التنمية بهيئة الأمم المتحدة — سابقا
سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها بعنوان
« الإدارة وتطبيقاتها في المنظمة العسكرية » نشر
في عدد إبريل ٧٦ العدد الرابع — المجلد الثامن .

الهيكل الوظيفية :

لابد من اعادة النظر في الهياكل الوظيفية الحالية بالوزارات والهيئات والمصالح والشركات اذ لوحظ تكرار الالتجاء الى عمليات التنظيم واعادة التنظيم وانشاء الاجهزة الادارية المختلفة كوسيلة لتضخيم الهيكل الوظيفية دون ان تؤخذ في هذا الشأن اعتبارات صالح العمل ومتطلباته .

ومما يلفت النظر في هذا المجال التضخم الملاحظ في عدد الوكلاء الاول ومن في مستواهم في الاجهزة المختلفة بحيث أصبح عدد هؤلاء يقارب عدد وكلاء الوزارات في بعض الجهات مما لا يستقيم مع الاوضاع التنظيمية السوية .

ولذلك يجب اعادة النظر في هذه الهياكل الوظيفية على ضوء دراسة موضوعية تنبع من حاجة العمل ومقتضياته خاصة وأن انبعاث الجهاز الادارى ادى الى ضياع حقوق من يستحقون واصبحوا يتساوون مع من لا يستحقون ، وحتى لا يضر العاملون الحاليون من الآثار المترتبة على تصحيح الاوضاع الوظيفية ارى أن يعتبر هؤلاء شاغلين لدرجاتهم الحالية بصفة شخصية بحيث تلغى هذه الدرجات اذا لم تكن واردة في الهياكل الوظيفية الجديدة عند ترقيةهم أو نقلهم أو لاي سبب آخر .

المكافآت عن الجهود غير العادية :

كان يطلق على هذه المكافآت من قبل تعبير « الأجر الإضافية » أى تلك المكافآت التى تصرف للعاملين مقابل ما يقومون به من أعمال فى غير اوقات العمل الرسمية .

ولكن تبين فيما بعد ومن خلال الممارسة ان الموظفين كانوا يلزمون مكاتبهم بعد اوقات العمل الرسمية تحايلا على القانون لتقاضى هذه المكافآت دون أى داع من دواعى العمل الرسمية ولكن لجرد تبرير صرف تلك المكافآت .

واستمر الوضع حاليا على هذا الشأن رغم تغير مفهوم «الأجر الإضافية» الى « مكافآت عن

أو لمحاباة البعض الآخر لأسباب شخصية غير موضوعية لا تمت لصالح العمل بأى علاقة . وفى هذه الحالات جميعا تضر التقارير المشار اليها أكثر مما تفيد وتثير مناخا ملؤه السخط والكراهية والحقد والاحباط بين العاملين .

ان النظرة العلمية الحديثة للتقارير الدورية لتقويم أداء المرعوسين هى أنها وسيلة للتفاهم المتبادل بين الرئيس ومرعوسيه ، آذ على أساس المناقشة المتبادلة بينهما يصير تدعيم جوانب القوة فى الرؤوس والتشجيع على الاستمرار فيها ، كذلك مساعدة المرعوسين فى التغلب على جوانب الضعف والقصور فيهم بحيث يشعر هؤلاء — من خلال المناقشة — بحرص الرؤساء على مساعدتهم والأخذ بيدهم .

ولتلافى أوجه القصور سالفة الذكر هناك اتجاهات عديدة فى هذا الشأن أهمها ما يلى :

١ — عدم الاعتماد اعتمادا كاملا على التقارير الدورية فى شئون الترقيات والعلاوات والمزايا المادية التى تمنح للعاملين وجميع ما يصيبهم من عائدات مالية .

٢ — الاقتصار فى اعداد هذه التقارير على فئتين من فئات العاملين هما :

— أولئك الذين لم تجد معهم سبل العلاج واساليبه واصبح الأمر يتطلب النظر فى أمرهم بأسلوب أو بآخر .

— أولئك المتميزين الذين يستحقون تقديرا استثنائيا خاصا من الادارة بشرط أن يكون ذلك التميز ملحوظا ومؤيدا بدلائل مادية لا تقبل النقاش حتى لا نفتتح المجال أمام سوء استخدام هذا التميز مما يفقده فاعليته .

ومن مزايا الأسلوب المقترح توفير الوقت الذى تبذله الرئاسات فى اعداد التقارير الدورية بالنسبة لكافة العاملين وذلك اذا كنا فعلا حريصين على عنصر الوقت بالاضافة الى تحرر العاملين من عقدة الخوف والحقد والصراعات .

جهود غير عادية « اذ استمرت الجهات المختلفة في الامتناع عن صرف تلك المكافآت الا اذا عمل الموظفون في غير اوقات العمل الرسمية ولو ان تصورى حسب منطق التعبير ان هذه المكافآت تصرف للعاملين عن جهودهم غير العادية حتى ولو قاموا بها خلال اوقات العمل الرسمية . والسؤال الذى يثور في هذا الشأن هو اذا كانت الامور تسير في الجهاز الحكومى على النحو المعروف للجميع والذى كان السبب في تدمير الجمهور في ظل الجهود غير العادية التى يبذلها العاملون . فكيف تكون الامور لو لم يقم هؤلاء العاملون ببذل جهودهم غير العادية ؟

ومع ذلك ومن خلال الممارسة لم يبق من هذه المكافآت من اثر سوى الاسم ، اذ أصبحت توزع على اساس انها مكافآت لمواجهة تكاليف المعيشة المتعاظمة دون النظر الى المساهمات الفعلية التى يقوم بها العاملون . وبالإضافة الى ذلك استأثر بنصيب الأسد من هذه المكافآت العاملون في المكاتب الرئاسية في الأجهزة الادارية والانتاجية المختلفة دون المستحقين لها فعلا .

قوائم الاقدميات

أرى ان يتضمن النظام الجديد للخدمة المدنية حق الموظف في الحصول على بيان رسمى من جهة العمل بأقدميته بين زملائه ، وان يكون من واجب الادارة بمقتضى أحكام القانون ان تلبى طلبه في خلال فترة زمنية يتفق عليها والا وقع المسئولون من ذلك التقاعس تحت طائلة المؤاخذة .

ويرجع السبب في هذا الاقتراح الى ان موضوع الاقدمية في الوقت الحاضر أصبح يشوبه طابع السرية بدون مبرر حتى بالنسبة لصاحب الشأن نفسه ، وربما يكون السبب في ذلك تمكين جهة الادارة من التلاعب وفق أهوائها في غفلة عن اصحاب المصلحة وفي مآمن من غضبهم حيث تجرى الامور في سرية تامة .

ان الادارة الشجاعة الواثقة من نفسها والتي تستند الى ارض صلبة وتسير على أساس قويمه سليمة هي التى تعمل في وضوح النهار . أما الادارة الملتوية فهى التى لا تعمل الا في الظلام وتلك شيمة غير الواثق من نفسه ومن ليست لديه الشجاعة الكافية على مواجهة الحق .

نظم الترقيات

أما بخصوص الترقيات فلى فيها وجهة نظر سبقتنا اليها بعض الدول المتقدمة الا وهى الاعلان عن الوظائف الشاغرة التى تعتزم الادارة شغلها وذلك قبل خلوها بوقت كاف يسمح باتمام الاجراءات اللازمة بحيث تشغل الوظيفة فور خلوها بمن يعتبر أجدر واكفا لشغلها وبذلك يكون من حق الكافة التقدم لشغل الوظيفة الخالية سواء كان المتقدم من نفس جهة العمل أو من خارجها مع تفضيل العاملين من نفس الجهة على غيرهم اذا تساوى الطرفان في التأهيل والخبرة والجدارة وبذلك تكون الوظيفة من نصيب الأصلح منهما .

ومع ذلك يجب اتاحة الفرصة لمن يستشعر الغبن بالتظلم الى جهة محايدة خارج جهة العمل تضم بعض العناصر القضائية غير ذات المصلحة في جهة العمل مع الفصل في هذه التظلمات خلال مدة معينة تسمح باستقرار الأمور ومنح كل ذى حق حقه بأسلوب فوري .

هذا بالنسبة الى الترقيات بصفة عامة أما بالنسبة لترقية القيادات العليا فانى أرى ان الاسلوب الحالى المتبع فيها أثبتت التجربة عدم جديته أو صلاحيته في العديد من الحالات لأنه أسلوب روتينى عقيم ترتب عليه تسرب بعض العناصر الى المراكز القيادية على غير أساس من الصلاحية أو التأهيل أو الخبرة أو السلوك القيادى القويم بل على أساس اما من الاقدمية المطلقة أو المجاملة أو غير ذلك من العوامل التى لا تمت الى الصلاحية بشكل أو بآخر .

وهناك أسلوب آخر تكون فيه المبادأة للجنة مختارة مسئولة على مستوى الجمهورية تستعرض أسماء القيادات العليا وخبرات أصحابها وتجاريهم ومؤهلاتهم وتختار من بينهم أصلح ثلاثة مثلاً لشغل المناصب الشاغرة في الجهات المختلفة بحيث يكون للوزير المختص حق الاختيار من بين هؤلاء الثلاثة وفقاً لمبدأ « السلطة على قدر المسؤولية » والمبدأ الأول معمول به حالياً في هيئة الأمم المتحدة عند اختيار المستشارين والخبراء المرشحين للعمل في الدول المختلفة .

وبهذه المناسبة أرى أن يمنح العاملون الذين بلغت مرتباتهم نهاية ربط الدرجة ، إذا لم يرقوا إلى الدرجة الأعلى خلال فترة زمنية معينة ، علاوة مالية من علاوات درجاتهم كل سنة على ألا يتجاوز مجموع هذه العلاوات علاوتين أو ثلاثاً وذلك تعويضاً لهم عن تجمدهم في درجاتهم وحنزاً لهم على العمل ، خاصة شاغلي الدرجات العليا حيث يضيق مجال الترقى أمامهم بعد أن لوحظ كثرة عدد أفراد القيادات الذين بلغوا نهاية الربط وليس أمامهم من فرص للترقية في المستقبل القريب خصوصاً إذا أخذنا في الاعتبار ما اقترحتة من تعديلات في الهيكل الوظيفي قد تؤدي إلى الحد من فرص الترقية أمام هؤلاء .

سياسات الأجور :

وهذه هي بيت القصيد ، إذ أن جداول الأجور والمرتبات الحالية ، من وجهة نظر الكاتب ، لا تستند إلى أسس موضوعية سليمة تبرر إطلاق مفهوم « السياسات » عليها ، لأنها محصلة ضغوط أدت إلى العديد من عمليات التجبير والترقيع التي اتخذت تسميات مختلفة رغم أن جوهرها لم يتغير . فمرة أطلق عليها لفظ الانصاف (عام ١٩٤٤) ومرة أخرى أطلق عليها لفظ التيسير (عام ١٩٥٠) وأخيراً أطلق عليها تعبير الإصلاح الوظيفي وكذلك الرسوب الوظيفي . ولم تقم محاولة من هذه المحاولات على أساس موضوعي سليم ينظر إلى المشكلة برمتها ويحاول

البحث عن حل جذري لها ، ولكن قامت تلك المحاولات على أساس ارضاء فئة معينة على حساب باقى الفئات . وياليت هذا الحل قد خفف من المشكلة ، ولكنه أثار فئات أخرى هبت مطالبة هي الأخرى بحقتها وبذلك فتحت المجال أمام المزايدات التي تراها اليوم بحيث أصبح الشغل الشاغل للعاملين في الحكومة والقطاع العام كبيرهم وصغيرهم هو التفكير في موضوع الأجور والمرتبات والسعى وراء القضايا التي يبتغون من وراءها الحصول على حقوقهم التي اغتصببتها الإدارة تعسفاً منها ، بدلاً من الانصراف إلى عملهم والقيام بواجباتهم نحو النهوض بمستوى الخدمة العامة وتحسين المرافق وقضاء مصالح الجماهير . وإذا كانت هناك مسؤولية في هذا الشأن فهي مسؤولية الحكومة أولاً وأخيراً لأنها لم تحاول حسم المشكلة عن طريق حلها جذرياً أو النظر إليها في كليتها لأنها أصيبت بنوع من الحول الإداري أعماها عن النظر إلى الأمور من كافة جوانبها وتدبر الآثار المترتبة على تصرفاتها الجزئية أو الترقيع .

وبالتحليل الإحصائي لجداول الأجور المبين فيما بعد والملحق بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بإصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة يلاحظ ما يلي :

١ - أن المدى في الفئة العليا من المستوى الأول يبلغ حوالى ثلاثة أضعاف المدى في الفئة الدنيا في ذات المستوى .

٢ - أن المدى في الفئة العليا من المستوى الثانى يبلغ أربعة أضعاف المدى في الفئة الدنيا في ذات المستوى .

٣ - أن المدى في الفئة العليا من المستوى الأول يبلغ خمسة أضعاف المدى في الفئة الدنيا في ذات المستوى .

٤ - نسبة العلاوة السنوية إلى مدى الفئة الوظيفية غير متناسبة في الفئات المختلفة .

٥ - نسبة العلاوة السنوية إلى أول مربوط

جدول الاجر

المستويات	الربط المالى السنوى	الفئات الوظيفية	مدى الفئة الوظيفية	الملاوة السنوية	نسبة الملاوة السنوية الى			
					مدى الفئة الوظيفية	اول مربوط الفئة	نهاية مربوط الفئة	نهاية مربوط المستوى
الادارة العليا ممتازة (وكيل اول) عالية (وكيل وزارة) مدير عام	٢٠٠٠ — ١٤٠٠ ١٠٠ — ١٢٠٠	— — —	— ٤٠٠ ٦٠٠	ربط ثابت ٧٥ ٧٢	— ١٨ ٧٥ — ١٢	— ٢٥ — ٢٥	— ١٦ — ٢٤	— ١٦ — ٢٤
	١٤٤٠ — ٥٤٠	١٤٤٠ — ٨٧٦ ٨٧٦ — ٦٨٤ ٦٨٤ — ٥٤٠	٥٦٤ ١٩٢ ١٤٤	٦٠ ٤٨ ٢٦	١٠٠ ٢٥ ٢٥ ٢٥	٦٨٤ ٧٠١ ٦٦٦	٤١٦ ٥٤٧ ٥٢٦	٤١٦ ٣٣٣ ٢٥٠
	الاستوى الاول							
المستوى الثانى	٧٨٠ — ٢٤٠	٧٨٠ — ٤٢٠ ٤٢٠ — ٣٣٠ ٣٣٠ — ٢٤٠	٣٦٠ ٩٠ ٩٠	٢٤ ١٨ ١٨	٦٦٦ ٢٠ ٢٠ ٢٠	٥٧١ ٥٤٥ ٥٧٥	٣٠٧ ٤٢٨ ٥٤٥	٣٠٧ ٢٣٠ ٢٣٠
المستوى الثالث	٣٦٠ — ١٠٨	٣٦٠ — ١٨٠ ١٨٠ — ١٤٤ ١٤٤ — ١٠٨	١٨٠ ٣٦ ٣٦	١٢ ٩ ٩	٦٦٦ ٢٥ ٢٥	٦٦٦ ٢٥ ٢٥	٣٣٣ ٥٠ ٢٥	٣٣٣ ٢٥٠ ٢٥٠

المخلص والنتيجة :

لقد ترتب على الفراغ الناشئ من عدم وجود سياسات مدروسة تنظم شئون الخدمة المدنية ومن بينها الأجور والمرتبات (وهذه لها حساسيتها الفائقة في الظروف الحاضرة) أن ساد جو من عدم الثقة بين العاملين وبين الأجهزة التي يعملون فيها إذ أصبح الموظف يشعر بأن هذه الأجهزة تستحل جهده وعرقه وهو بذلك أصبح يتحين الفرصة للانتقام أو للاتراء على حسابها .

كذلك أصبحت الأجهزة تنظر الى العاملين فيها على أنهم عبء عليها لا يستحقون ما يصيرونه من مرتبات أي أنهم أصبحوا *itax eaters* ومن هنا يبدو أن الفرصة تعتبر الآن متاحة لاعادة النظر في نظام الخدمة المدنية بما يؤدي الى معالجة العيوب والثغرات السابق الإشارة اليها . ان الخواطر سالفه الذكر لا تكفل تحقيق العدالة الكاملة ، بل كل ما تنشده هو تحقيق أكبر قدر منها في ظل الظروف التي تعيشها الدولة وفي حدود مواردها ، وفي ضوء تجربة الدول المتقدمة نستطيع أن نطوع منها لتتناسب مع الظروف البيئية المحلية .

وكل ما أرجوه في هذا المجال الا يكون مشروع قانون الخدمة المدنية المقترح تكرارا أو صورة مشوهة للمحاولات السابقة بحيث نكون كمن يدور في حلقة مفرغة ، بل كل ما أتمناه أن يكون قد آن الأوان للنظر الى مشاكل الخدمة المدنية نظرة علمية موضوعية شاملة وذلك في ضوء التجارب الماضية مع الاستعانة في هذا الشأن بصفوة الخبرات من الممارسين والعلميين .

الفئة الوظيفية غير مترابطة مع نسبة العلاوة السنوية الى نهاية مربوط الفئة الوظيفية .

٦ - اذا نظرنا الى نسبة العلاوة الى نهاية الربط المالى السنوى على كل مستوى من المستويات الثلاثة نجد أنه ليس هناك تناسق بينها جميعا .

هذه المؤثرات جميعا تشير الى عدم وجود « سياسة » بالمعنى العلمى للأجور والمرتبات في مصر . ولذلك فان الأمر يتطلب اعادة النظر في الجداول الحالية بحيث تتبع نسقا منتظما على أساس تقسيم مستويات العاملين الى المستويات التالية :

— الإدارة العليا

— الإدارة الوسطى

— الإدارة الاشرافية

— الإدارة التنفيذية

أما الاسس التي يجب أخذها في الاعتبار عند وضع سياسة موضوعية للأجور والمرتبات فتتضمن ما يلي : تكاليف المعيشة ، الانتاجية ، الامكانيات المالية للدولة ، تناسب الاجر مع قيمة العمل ونوعيته ، والعوامل الاجتماعية ، وسوق العمل من حيث العرض والطلب ومرونتهما ، اقتناع العاملين بالسياسة المقترحة للأجور والمرتبات ، وأخيرا قابلية السياسة للتغير والتوافق مع الظروف المتغيرة ، أي مرونة تلك السياسة . فاذا أمكن التوصل الى مثل هذه السياسة فسوف نتغلب على المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الناشئة عن عدم وجود مثل هذه السياسة .



دراسة ميدانية

حول سوق الدواء المصري وأثره على إنتاج شركاتنا المحلية دواعي ترشيد الدواء وتطوير المستحضرات الصيدلانية

د. زكريا جاد

تتردد من وقت لآخر شكوى الجمهور من نقص بعض الادوية الحساسة والضرورية مما يشغل بال المسئولين من الصحة العامة الذين لا يهدأ لهم بال قبل القضاء على هذه الشكاوى المتكررة ... لكن هيهات أن يصل الجمهور الى حالة من الرضا أو أن يصل المسئولون الى درجة من الاطمئنان ... فالشكوى مستهرة ودائمة ، ولم يحدث أن انقطعت في أى وقت من الاوقات على مدى الثلاثين عاما الماضية ... فالاستهلاك الدوائى لا يخطط له ... واستيراد الادوية سواء على هيئة مستحضرات تامة التصنيع أو خامات تخضع لظروف متباينة ، لعملها العملية الاجنبية ... ولقد عاشت تجارة الدواء في مصر سنوات طويلة في ظل سوق مفتوح على مصراعيه وصل فيه عدد المستحضرات الى ما لا يزيد على العشرين ألف مستحضر ... وكانت فرصة ذهبية للنهائزين وتجار الدواء والسماسرة من كل ملة ودين ... وللأسف فإن العلاج في مصر تكون بهذه الالوان الصارخة والمتنافرة ... وتعود الاطباء على التبارى في وصف الادوية المختلفة الشكلا والاصل والجنسية . كليل على سعة الاطلاع ... وفرقت مصر في طوفان من الادوية المستوردة السيئة والردية ... وللأسف مرة أخرى فإن شركات الادوية المحلية في ذلك الوقت نهجت نفس النهج ، وقطعت في عمليات التقليد شوطا كبيرا اكتشفت بعده أن هذا الطريق مسدود ، وعليها أن تختار طريقا آخر ... فاختلقت بين الفينة والفينة لتقييم ما تنتجه من مستحضرات وتحاول أن تلقى تلك التي اصابها التقادم أو التي أعرض عنها المرضى والاطباء لسبب أو لآخر ... كذلك نشطت الدولة في الدعوة الى ما يسمى بترشيد الدواء والحد من الاستهلاك ... مع محاولة الغاء كل ما يثبت ضرورته أو عدم جدواه .

فهل نجحت الدولة أو شركات الادوية فيما سعوا اليه .

هذا ما نتحدثنا منه الدراسة التالية .

ضرورة التغيير واهدافه

ظهرت الحاجة في السنوات الاخيرة الى ضرورة نوع من التغيير في هيكل المستحضرات الصيدلانية وتشكلت العديد من اللجان على مستوى المؤسسة* ، وفي بعض الشركات بغرض تقليل عدد المستحضرات والغاء بعضها ، وأمكن فعلا تخفيض عدد المستحضرات تخفيضا ملحوظا في بعض الشركات . بعض مستحضراتها التي تعتبرها غير اقتصادية .

د. زكريا جاد

مدير الإنتاج وعضو مجلس الإدارة

شركة النصر للكيماويات الدوائية

سابق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها ..
« لكى ينجح نظام الإدارة بالاهداف » في عدد يوليو
٧٦ العدد الاول المجلد التاسع .

(*) الموضوع الذى نتناوله ، له جذور قديمة منذ نشأة المؤسسة المصرية العامة للادوية وما قبلها .. كما أن آثاره ممتدة حتى الآن بعد الغاء المؤسسة .

والسؤال الذى يطرح نفسه هنا هو :

ماهو المقصود من الغاء بعض المستحضرات وتحديد عدد المستحضرات التى تنتجها شركات الدواء ... هل الالغاء مطلوب فى حد ذاته ؟ ولماذا ؟ ام هل المطلوب تخفيض حجم الخطأ الانتاجية للقطاع ؟ وهل هذا يجوز ... ؟ فاذا كان المطلوب الغاء بعض الاصناف ، مع الابقاء على حجم الخطأ . فما هو اذن البديل للاصناف الملغاة ... ؟

ثم

كيف يمكن ان يتحقق نوع من التغيير دون احداث خلل اقتصادى لبعض الشركات المنتجة . ومع كل التحفظات فالكامل يجمع على ضرورة التغيير . ولكن يمكننا القول انه ليس هناك رؤية واضحة للهدف المطلوب تحقيقه ، او الوصول اليه عن طريق هذا التغيير .

وهناك ملاحظة هامة جدا ، هى ان الكل يتكلم عن التغيير ويتحمس له ، ولكنه يتصرف عكس ذلك تماما لاسباب عديدة ، اهمها ان هذا التغيير يهدد التوازن الاقتصادى للشركة ، مما يعرضها لتاعب اقتصادية وانتاجية وعملية لاحد لها . .

وعلى هذا فلكى يتحقق قدر من التغيير مطلوب وحتمى لابد من توافر العناصر التالية :

(١) وضوح الهدف ، سواء كان هدفا مرحليا او هدفا نهائيا من وراء عملية التغيير .

(٢) دراسة موضوعية لعناصر الانتاج فى كل شركة .

(٣) تعرف واع لحاجات السوق الحقيقية من الدواء .

(٤) تحديد موقف كل شركة من العملية الانتاجية للدواء بشكل عام . . هل الشركة وحدة انتاجية مسئولة عن تحقيق خطة مركزية ليس الا . . ام هى وحدة اقتصادية بشكل مقوماتها مسئولة عن الربح والخسارة ، وتحقيق الخدمة الدوائية فى نفس الوقت ؟

ان المؤسسة المصرية العامة للدوية - قبل قرار الغاء المؤسسات - لجأت منذ بدء نشاطها عقب التأميم مباشرة الى ترك الحصرية كاملة للشركات فى تحديد مساراتها واستخدام نوع من التنمية الذاتية .

وقد امكن بانتهاج هذه السياسة تحقيق قدر كبير من التقدم والارتفاع بالطاقة الانتاجية الى مايقرب من خمسين مليون جنيه .

الا ان المؤسسة - بعد فترة الانطلاق - عادت بعد عشر سنوات الى الاحساس بضرورة التنظيم والحد من انتاج المستحضرات . ولاشك ان الشركات منفردة - ولو انها استطاعت تحقيق قدر كبير من التنمية خلال العشرينات الماضية - الا انها على ضوء امكانياتها الحالية، وفى ظل التطورات الاقتصادية والدوائية فى العالم غير قادرة على مجاراة متطلبات العصر فى عالم العلاج ، فالبحوث فى الخارج تتطور تطورا مذهلا وامكانيات الشركات العالمية تسير على درب التطور وتقدر عليه .

معنى هذا ان التطور ضرورى . بل حتى اذا اردنا للصناعة الدوائية الاستمرار ، فليست المسألة مجرد الغاء اصناف ، ولكنها عملية تنظيم واسعة ، وترشيد للانتاج واستخدام امثل للطاقات وتنشيط حى للابحاث حتى تقوم بدورها فى تطوير الصناعة وقيادة الانتاج . وقد يكون احد المداخل الطبيعية وصولا لتحقيق بعض هذه الاهداف الصعبة والبعيدة ، ان نبدا بعمل شكل من اشكال التنسيق بين شركات الادوية ، بما يقضى على التكرار والازدواجية ، وبما يصيبغ كل شركة بلون معين من المستحضرات تتميز به وتتفرغ له ، ولعله يجدر فى هذا الصدد ان تذكر بعض الحقائق التالية :

(١) ان شركات الادوية جميعها صممت بشكل يسمح بانتاج جميع الاشكال الصيدلية .

(٢) ان هناك بعض الاقسام الخاصة لا توجد فى كل الشركات مثل خطوط انتاج فيال مضادات

الحيوية . وهذه توجد في ثلاث شركات فقط . وكذلك وحدة انتاج المواد المجردة التي توجد في شركتين فقط .

(٣) ان جميع الشركات تشترك في عدد غير قليل من المجموعات الدوائية ، وبصفة خاصة تلك التي تتميز بضخامة الاستهلاك مثل الفيتامينات وادوية الكحة والهضم .

(٤) ان هناك نوعا من التخصص لبعض الشركات في انتاج مجموعات معينة مثل المضادات الحيوية لوجود خطط انتاجية بها .

(٥) ومع ذلك فليس هناك ما يمنع اى شركة اخرى من انتاج مستحضر مضاد حيوى جديد سواء في شكل اقراص او كبسول او حقن ، خاصة وان المضادات ، شأنها شأن الفيتامينات والهرمونات ، لها اغراء كبير لدى الشركات المنتجة .

(٦) ان سعة انتشار عدد لا بأس به من المستحضرات ودرجة تقبلها لدى المرضى ، بل والاطباء لا يرتبط — بالضرورة — بنشاط الشركة المنتجة او الاساس العلمى للتركيبية بقدر ارتباطها بعوامل اخرى نفسية واقتصادية وبيئية واحيانا تاريخية ... والمثال على ذلك مرهم البولييد رومن ، وهو مرهم يستعمل في حالات حروق الجلد وشراب الفتافوس وهو مقو عام ، ومن الجدير بالذكر ان حظ هذين المستحضرين في العديد من اللجان الاقتراح بالالغاء دون النظر الى الاثار الاقتصادية على الشركات المنتجة والابعاد الاجتماعية والنفسية على المستهلك .

(٧) ان الغاء بعض المستحضرات المتشابهة لايحقق بالضرورة — زيادة مقابلة في الاصناف البديلة الباقية في السوق ، اذ ان درجة القبول او التوافق بين المستحضر والمريض عملية فردية لا يمكن التعميم فيها ... فقد يرتاح بعض المرضى لنوع معين من الدواء ويرتاح البعض الاخر لمثيله .

(٨) كذلك فان درجة اقتناع الاطباء ترتبط بنظرة خاصة للطبيب اكتسبها من ممارسته للعلاج والاستماع للمرضى المترددين عليه ... كل هذا يجعل عملية الاختيار في بعض المجموعات الدوائية مثل ادوية الهضم — مضادات الهستامين — الصداع ... الخ امرا عسيرا وان لم يكن مستحيلا .

(٩) ان الارقام التي ترد بخطة الشركات عن انتاج بعض المستحضرات بل وتوزيعها لا تمثل الحاجة الفعلية للمجتمع من هذه المستحضرات ، اذ ان ارتفاع توزيعها يرجع احيانا لنشاط مندوبى البيع واتباعهم اسلوب التحميل ، بحيث تكون هذه الأصناف محملة على اصناف اخرى مطلوبة في السوق .

(١٠) ان الشركات تعمل المستحيل وفي ظل ظروف صعبة مثل عدم توافر الخامات المطلوبة لانتاج المستحضرات الواردة بالخطة ، مما يدفعها الى محاولة تحقيق الخطة الانتاجية (من حيث القيمة) بانتاج اى مستحضرات اخرى تتوافر لديها خاماتها ... واذا كانت هذه حقيقة تاريخية الا انه يجب ان نذكر ان الحصة النقدية لقطاع الدواء قد زادت في العامين المنصرمين زيادة كبيرة ، كذلك اعطيت حريات اكبر للشركات في استيراد خاماتها .

موقف الشركات من عملية التغيير

بالرغم من قيام المؤسسة في سنوات ماضية بتشكيل عدد من اللجان بغرض تخفيض عدد المستحضرات الصيدلانية والغاء بعضها ، وبالرغم من وصول هذه اللجان الى قرارات محددة بعضها ابلغ للشركات . بالرغم من كل هذا فان الشركات لم تخضع لقرارات هذه اللجان دائما ، وبعضها عارضها ، واستمر في الانتاج وتحليل هذا الموقف يمكننا تلخيصه بالشكل الاتى :

(١) ان معظم هذه اللجان عملت بعيديا عن الشركات واتخذت قراراتها دون مشاورة لهذه الشركات التى تعتبر صاحبة مصلحة حقيقية فى عملية الالغاء من عدمه .

(٢) اقترحت هذه اللجان الغاء بعض الاصناف التى تتميز بسعة الانتشار واتساع هامش الربح دون النظر للخسارة الاقتصادية التى ستعرض لها الشركة دون تقديم اقتراح بديل يحقق درجة من التوازن الاقتصادى يجعل عملية الالغاء امرا مقبولا وممكنا .

(٣) ان قرارات هذه اللجان تتعارض دائما مع قرارات الشركات فى الغاء بعض مستحضراتها التى تقوم بنفسها بوقف انتاجها وابلاغ ذلك للمؤسسة .

(٤) ثبت ان قرارات هذه اللجان انما تمثل وجهة نظر اعضائها . بمعنى انه لو تشكلت هذه اللجان من اعضاء آخرين — على نفس المستوى العلمى ونفس التخصص — فقد تصل الى قرارات مختلفة تماما .

(٥) حتى مع توافر المبررات العلمية والاقتصادية لالغاء بعض المستحضرات ، فسان الشركات تضطر صاغرة الى انتاجها لاستكمال الخطة الانتاجية (قيمة) ، نظرا لعدم ورود الخامات المطلوبة للاصناف المتدرجة فى الخطة الانتاجية نفسها . واصبحت القاعدة انتاج الموجود وليس المطلوب .

(٦) ان لدى بعض الشركات رصيذا ضخما من العبوات والنشرات للمستحضرات الملغاة ، مما يستلزم فى حالة الالغاء اعدام هذه العبوات التى تعدى قيمتها احيانا آلاف الجنيهات .

(٧) وصلت بعض المستحضرات المطلوب الفاؤها الى درجة كبيرة من الاستقرار فى السوق بصرف النظر عن حجم توزيعها بحيث اصبحت موردا اقتصاديا لا بأس به تحققه الشركة دون جهد يذكر .

(٨) الشركات بوجه عام غير مقتنعة بقرارات هذه اللجان ، نظرا لاحتساسها بقدرتها على تصريف ما تقوم بانتاجه . . وهذا الموضوع سوف نتعرض له بشئ من التفصيل فى دراسة مقبلة . .

(٩) ان ادارات الشركات ترفض القرارات التحكيمية التى ترد لها فى هذا الشأن ، نظرا لاحتساسها بانها هى الجهة المسئولة عن النتائج السالبة والموجبة ، وهى التى ستتحمل اعباء اى خسارة لو تحققت .

(١٠) هناك تضارب حقيقى فى الافكار واختلاف واسع فى وجهات النظر حول بعض الموضوعات الهامة مثل مستحضرات الفيتامينات ، هل تحتاج لتخفيض ام لزيادة الحجم ؟ وهل من المصلحة تخفيض الجرعات ام ابقاء كل مستحضر على حاله وبالسمة التى اكتسبها . ؟

اذا كان التغير ضروريا ومطلوبا ، من الذى يبدأ ؟ قطاع الدواء وشركاته . . ام الاطباء المعالجون ؟

كيف يبدأ التغيير ؟

ليس من باب المبالغة ان نقول ان الشركات اكثر موضوعية فى الفائها لبعض المستحضرات عن اللجان التى شكلتها المؤسسة الملغاة . ذلك انها اتجهت نحو الغاء المستحضرات الضعيفة التوزيع او التى هبط توزيعها الى درجة لاتشجع على الاستمرار فى الانتاج . اى ان الشركات حينما قررت الغاء بعض المستحضرات راعت بجانب مصلحتها الاقتصادية — درجة انتشار المستحضر والتى تعكس بشكل تقريبي درجة الحاجة لهذا المستحضر من عدمه . . وهذا اتجاه يبدو مقبولا الى حد كبير . لان الاصل فى العملية الانتاجية بوجه عام هو انتاج ما يحتاج اليه المريض ويصفه الطبيب . اما اللجان التى شكلتها المؤسسة فقد سيطرت عليها دائما نظرة

ترشيد قومية جعلتها تتجه في معظم قراراتها نحو الضغط والتخفيض والالغاء وكان من بين ما اقترحت الغاء ٥ من المستحضرات واسعة الانتشار التي سـيترتب على الغائها مشكلات جماهيرية خاصة بنقص ادوية هامة وضرورية ومطلوبة خاصة وأن أعدادا كبيرة من الأطباء مقتنعة بها ومتحمسة لها ، مما يستوجب والحالة هذه تنظيم حملة اعلام ضخمة لاقتناع الأطباء في شتى اركان الجمهورية بالاقلاع عن وصف هذه الادوية لمرضاهم قبل الغائها ، فهل هذا ممكن ؟ ... ومن الذي يقوم بهذا الدور قطاع الدواء ... ام وزارة الصحة ؟ اذا كانت مسئولية شركات الادوية هي توفير الادوية ومستلزماتها للدولة والتي يحددها القطاع الصحى من ادارات ومستشفيات وعيادات الأطباء ، فان الاعتبار الاول يكمن في توفير المطلوب في الحاضر والمستقبل . ان الشركات بصفتها وحدات انتاجية لا يدخل في اختصاصها — بصفة مباشرة عملية الترشيد . لان الترشيد بصورة مجردة مسئولية اجهزة التخطيط العليا في الدولة والتي تتركز الان في وزارة الصحة ... اما الترشيد من حيث تطوير وتغيير نحو الاحسن وتطور مع كل جديد فهو في صلب مسئولية الشركات .

السؤال الآن

لماذا كانت المؤسسة تشغل نفسها دائما بعملية الترشيد او التغيير او ضغط المستحضرات ؟ .. ورثت المؤسسة في بداية عهدها ، وعقب التأميم مباشرة تركة ضخمة من المستحضرات تقدر بعشرات الالف من ادوية محلية ومستوردة ، وانطلاقا من سياسة استبدال المستحضرات الاجنبية المستوردة بمستحضرات محلية بدأت عمليات الغاء واسعة نجحت فيها في الغاء بعض المستحضرات المتداولة حينئذ ، وانقصت عددها الى درجة ملموسة . ومن ذلك الوقت سارت سياسة الالغاء تدريجيا بين النشاط احيانا ، والخمول احيانا اخرى ولكنها كانت دائما خطأ صاعدا وضاعطا .

الموقف الان وبعد مضي ما يقرب من خمس عشرة سنة يختلف تماما . . فعدد المستحضرات التي تنتج محليا ليس كبيرا الى درجة تقلق بال المسئولين ، بل على العكس فان هذا العدد يعتبر مناسباً للأسباب التالية :

(١) ان طبيعية السوق العلاجى في مصر تميل نحو التنوع والتباين ، فما يقنع به طبيب قد لا يقنع به آخر ، وقد يتحمس طبيب لمستحضر معين ، ويرفضه طبيب آخر . ومعنى هذا فان الاقتصار على انتاج مستحضرين او ثلاثة مثلا من مستحضرات الكبد او الحساسية ليس من الحكمة في شيء فقد يدفع هذا الطبيب المعالج الى الخروج من الدائرة الضيقة التي رسمتها الشركات المحلية الى وصف الدواء الاجنبى ، ولو كلف ذلك المريض ان يحضره من الخارج .

(٢) ان التكرار الحقيقى يوجد في المجموعات التي تحتاج بطبيعتها الى درجة كبيرة من التنوع والتباين يتطلبها الطبيب المعالج ويحتاج اليه المريض احيانا . ومن امثلة هذه المجموعات ادوية الحساسية والربو والمقويات وادوية الهضم والمليينات .

(٣) ان اتساع عدد المستحضرات التي تنتجها الشركة الواحدة يعطيها حرية كبيرة في مواجهة الاختناقات مثل نقص الخامات والعبوات . لان كثرة المستحضرات يعنى تعدد البدائل أمام الشركة حتى لا يؤدي نقص خامسة معينة الى توقف خط انتاجى بالكامل ، كما هو الحال مثلا في الشركات ذات الانتاج الصناعى الواحد او المنتجات المحدودة العدد .

(٤) ان عدد المستحضرات التي تنتجها الشركات فعلا اقل من عدد المستحضرات المسموح بانتاجها ، ففى كل شركة يوجد عدد من المستحضرات يتوقف انتاجها عاما او عامين او اكثر لاسباب متعددة . وهذا يعنى ان الشركة — اى شركة — لا تنتج بالضرورة كل مستحضراتها كل عام .

(5) بل ان المستحضرات التى ترد بالخطـة السنوية المبلغة من الامانة للشركات - للأسف - لا تنتج بالكامل احيانا لسبب بسيط هو عدم ورود الخامات اللازمة لتنفيذها ، مما يدفع الشركات الى البحث فى مخازنها عن أى خامات واستخدامها لانتاج أى مستحضرات ، وهنا ينشط رجال البيع فى تصريف هذه المستحضرات مستخدمين عدة أساليب ، وتفقد الأرقام تحت هذه الظروف مدلولاتها وتصبح الاصناف الراكدة واسعة الانتشار ، لانها انتجت بغزارة ، والاصناف المطلوبة قليلة التوزيع ، لانها انتجت فى حدود الخامات الشحيحة المتاحة ، وحيانا قد يمر العام دون ان تنتج على الإطلاق لعدم ورود الخامات . والامثلة على ذلك كثيرة جدا لاحصر لها .

نعود مرة ثانية الى هذا السؤال

لماذا تشغل الدولة بالها بعملية ترشييد او تنظيم المستحضرات ... ؟

يبدو أن السبب الحقيقى وراء ذلك يرجع الى النقص فى العملة الاجنبية المتاحة ، وعدم انتظام ورود الحصص النقدية ... ان شركات الادوية فى ظروف نقص دائم فى العملة الصعبة تضطر الى مواجهة عملية اختيار صعبة بين العديد من الطلبات العاجلة والملحة ، سواء على شكل خامات او مستحضرات او مستلزمات .. وقد يبدو لها احيانا ان تخفيض المستحضرات قد يحل هذه المشكلة ... وهذا صحيح ولكن فى حالة واحدة وهى ان يعنى التخفيض ، تخفيضا فى الخطـة الانتاجية للقطاع ونزولا بها - مثلا - من حجم خمسين مليونا من الجنيهات الى ثلاثين مليون جنيه . ولا اعتقد ان هذا ما تقصده وزارة الصحة . لان تخفيض القدرة الانتاجية او الاتجاه نحو الانكماش فى الانتاج له عواقب اقتصادية وخيمة معروفة ومؤكدة لا يتسع المجال لشرحها .

اما اذا كان المقصود من تخفيض عدد المستحضرات هو الغاء بعض الاصناف ليرتفع

استهلاك اصناف بديلة أكثر فعالية مع الابقاء على حجم الخطـة الانتاجية لقطاع الدواء بل وزيادتها ، طبقا لمؤشرات النمو المتفق عليها فان المشكلة الناتجة عن نقص العملة الصعبة ستظل قائمة كما هى والصعوبات التى ستواجهها الشركات ستتضاعف نتيجة ضيق فرص الاختيار امامها لانكماش عدد المستحضرات التى تنتجها .

الموقف الحالى

الموقف الحالى يمكن وصفه فى حقيقتين اساسيتين :

الاولى : انه يجرى انتاج المستحضرات التى تتوافر خاماتها ، بصرف النظر عن مدى الحاجة اليها ، وحجم الطلب عليها .

الثانية : انه يجرى بيع وتوزيع المستحضرات الموجودة ، بصرف النظر عن مدى الحاجة اليها ، وحجم الطلب عليها .

واسباب ذلك معروفة بلا شك لدى المسئولين على مختلف المستويات ، ولكننا نود ان نضيف ان التأخير فى فتح اعتمادات استيراد الخامات ، ووصولها متأخرة عن مواعيد هاشهورا وحيانا اكثر من عام يجعل من احترام الخطـة امرا بالغ الصعوبة ، كما يدفع الشركات الى مضاعفة الانتاج مرات ومرات فى الاشهر الاخيرة من السنة ، وذلك بانتاج أى شئ لتعويض النقص فى الخطـة .

ان علاج هذا الموقف يتطلب امرين اثنين :

الاول : الالتزام من جانب واضع الخطـة بتوفير الخامات اللازمة لانتاجها لان أى خطـة لا تتوافر لها مستلزماتها لا تزيد عن قصاصة ورق .

الثانى : ان يتغير نمط التوزيع ، بحيث ينفصل التوزيع عن الانتاج ، وبالتالي لا يستطيع المنتج

ان يدفع للسوق باى مستحضرات ، بل عليه توفير ما يحتاج اليه السوق ويتم تصريفه عن طريق قنوات توزيع محايدة . وبطبيعة الحال ، فان تنفيذ الامر الثانى مرتبط بتحقيق الامر الاول ولا وقبل كل شىء .

مداخل للحل

بدأنا بالحديث عن سياسة الغاء المستحضرات حتى وصلنا الى صميم مشكلات الخطة ولم نستطع تجنب الحديث عن هذه المشاكل ، نظرا لارتباطها بالموضوع الاول ، اذ يستحيل التحدث عن تخفيض عدد المستحضرات او تخفيض الشركات لانتاج انواع معينة من المجموعات الدوائية ، دون التعرض لمشكلات الانتاج بهذه الشركات ، ودون وضع النقاط فوق الحروف . ان هناك بعض الاجراءات البسيطة التى تمكن لامانة القطاع ان تتبناها قبل الدخول فى تنفيذ سياستها الخاصة بتنظيم الانتاج على مستوى الشركات . وهذه الاجراءات كفيلة بتوفير الكثير من الجهد والمال ، فضلا عن رفع مستوى الخدمة الدوائية فى البلاد .

١ - توحيد او تمييط حجم الزجاجات المستخدمة فى المحاليل فى جميع الشركات ولتكن مثلا ١٠ سم ٦٠ سم ، ١٨٠ سم .

ان هذا التمييط او التوحيد سوف يقضى على هذه الفوضى فى احجام واشكال العبوات التى تمثل عبئا ضخما لا مبرر له ، فضلا عن تحقيق وفرا اكيد عن طريق هذا التمييط ، بالاضافة الى فرص اوسع للحصول على عبوات افضل واحسن .

٢ - اعادة النظر فى حجم عبوات الاقراص والكبسولات ، بما يتمشى مع الحاجة الفعلية للمريض ، اذ ان الملاحظ ان هناك زيادة كبيرة فى نسبة الضائع فى بعض المستحضرات التى لا يحتاج المريض منها لأكثر من عدد اقراص قليلة كما ان المريض احيانا يتحمل اعباء مالية لا مبرر لها عن طريق شراء اكثر من عبوة واحدة لاستكمال العلاج من مستحضرات اخرى ، وقد يكون

الاتجاه نحو تعبئة الاقراص فى شرائط حلا لهذا الموقف ، فضلا عن ان الشريط - فى احيان كثيرة - يحفظ المستحضرات ويحقق له ثباتية اكبر .

٣ - اعادة النظر بالبحث فى بعض التركيبات الصيدلانية ، وبصفة خاصة القديمة منها بما يتمشى مع الاتجاه الحديث ، والغاء بعض العناصر التى ثبتت بصفة قاطعة عدم فائدتها مثل مشتقات الجليسيروفوسفات . وقد يكون هذا حلا عادلا للمستحضرات القديمة المعترض عليها من بعض الجهات العلمية . . وعلى سبيل المثال بدلا من اقتراح الغاء مستحضر كالفيتافوس وتكبيد الشركة خسارة ناتجة من نقص فى البيع يصل الى ٢٠٠ ألف جنيه سنويا . . بدلا من هذا يمكن تطوير التركيبة واستبعاد العناصر غير اللازمة مع الابقاء على المستحضر بنفس الاسم والشكل ، وبذلك نكون قد ضربنا اكثر من عصفور بحجر واحد .

٤ - بنفس التفكير السابق اقترح اعادة النظر فى التركيبات الصيدلانية من حيث المواد المساعدة حجما ونوعا . ان بعض هذه التركيبات مضى عليها اكثر من عشرين عاما دون تغيير ، ولا شك ان هناك اسرانا زائدا فى استخدام هذه المواد وقيمتها على سبيل المثال لا الحصر ثانى اوكسيد التيتانيوم والنيكوتيناميد . ان ماورد بالبندين ٣ ، ٤ فضلا عن انه يحقق وفرا اكبر فانه كليل برفع المستوى العلمى للمستحضر بالغاء بعض العناصر الذى ثبت عدم فائدتها ، بدلا من الغاء المستحضر نفسه وضاع فرض عديدة تجنيها الشركة من وراء انتاجه .

٥ - جث الجهات العلمية الطبية مثل نقابة الاطباء والجمعيات الطبية المختلفة على تشوير الاطباء بعدم وصف ، او على الاقل تقليل وصف المستحضرات التى تعتبر ترفا وليس علاجيا ، مع تبصيرهم بالجرعات المناسبة بكل حالة من كل مستحضر حتى تجيء المبادرة من الاطباء انفسهم .

المجموعات الدوائية في شركات الادوية

قامت المؤسسة منذ سنوات بتقسيم وتصنيف الأدوية والمستحضرات الصيدلانية الى ٤٤ مجموعة وفي دراسة لموقف كل شركة من انتاج هذه المجموعات رأينا من أجل تبسيط الشرح ان نقوم بضم المجموعات المتشابهة في مجموعة واحدة كما بالجدول الموضح المرفق ، ولكن قبل مناقشة الأرقام الموجودة بالجدول المذكور وتحليلها يجب ذكر التحفظات التالية :

١ - أن النسب الموجودة بالجدول تقريبية .

٢ - أنها منسوبة الى اجمالي انتاج الشركة الواحدة ، بمعنى أن ارتفاع النسبة في شركة على شركة أخرى في مجموعة معينة لا تعنى بالضرورة ارتفاع القيمة بنفس الدرجة .

٣ - أن هذه النسب متغيرة بطبيعتها ومتحركة صعودا وهبوطا من عام لآخر .

٤ - أن الجدول لم يتضمن بعض المجموعات نظرا لصغر حجمها الانتاجي أو لعدم قيام الشركات بانتاجها على الإطلاق كاللبن مثلا .

مناقشة الجدول وتحليل البيانات

١ - المسكنات ومضادات الروماتزم :

تصدر ثلاث شركات انتاج هذه المجموعة . والشركات هي على التوالي العربية ٢٨٪ ثم الاسكندرية ٢٧٪ ثم القاهرة ١٢٪ . ويلاحظ الارتفاع الضخم في شركتي العربية والاسكندرية بسبب مستحضرى الريفو والاسكين ، اذ يصل المتوسط السنوى من انتاج كل من هذين المستحضرين الى نصف مليون جنيه تقريبا ، كما يمثل مستحضر الريفو حوالى ١٨٪ من انتاج الشركة العربية ، ويمثل الاسكين حوالى ١٥٪ من انتاج شركة الاسكندرية . الموقف في شركة القاهرة يختلف قليلا ، اذ أن ارتفاع انتاج الشركة من هذه المجموعة يرجع الى المستحضرات

المضادة للروماتزم المرتفعة السعر نسبيا مثل مستحضر اندوسيد . كما يلاحظ الانخفاض النسبى من انتاج هذه المجموعة في الشركات الأخرى ، وان كان هذا لا يمنع من وجود مستحضرات هامة وقوية مثل الميفازون والاكسيزون اللذين تنتجها شركة النيل .

٢ - المضادات الحيوية :

يتركز انتاج هذه المجموعة في أربع شركات على الوجه المبين بالجدول ، ويلاحظ أن شركة مصر تصدر الشركات (من حيث النسبة لانتاجها الكلى) كذلك من حيث التشكيلة السلعية لهذه المجموعة ، اذ انها تنفرد بانتاج بعض المضادات التى لا تنتج بشركات أخرى . كما يلاحظ أيضا ارتفاع نسبة ما ينتج من المضادات في شركة ممفيس ، بالرغم من عدم وجود خط انتاج بنسلين ، وبتسلين استربتومايسين ، اذ أنها ركزت على انتاج المضادات في هيئة كبسول وكذلك امبول ، (اكسيديكين) وجدير بالذكر ان كبسولات المضادات الحيوية المختلفة تمثل نسبة عالية من الانتاج ، فضلا عن ارتفاع هامش من الربح في هذه المستحضرات بالمقارنة بالمضادات الأخرى مثل فيسال بنسلين ، بنسلين استربتومايسين . نود أن نضيف كذلك انه والحالة هذه ليس هناك ما يمنع أى شركة من انتاج كبسولات مضادات الحيوية كوسيلة لرفع رقم مبيعاتها وزيادة ارباحها ، خاصة أن هذا الشكل من الانتاج لا يتطلب خطوطا انتاجية خاصة .

٣ - الفيتامينات والمقويات :

يلاحظ بعد ضم جميع مستحضرات الفيتامينات والمقويات تحت مجموعة واحدة ، ارتفاع النسبة من هذه المجموعة في انتاج جميع الشركات بلا استثناء ، وان تفاوتت هذه النسبة من شركة لأخرى والأرقام التى بالجدول تدل على أن جميع

٦ - مستحضرات الكبد والهضم :

تشارك جميع شركات المؤسسة في انتاج مستحضرات هذه المجموعة ، ولكن بنسب متفاوتة أعلاها شركة النيل حيث تصل النسبة حوالى ١٥٪ بسبب مستحضر الليبوزيس الذى يحتل مكانه مرموقة بين المستحضرات المحلية والمستوردة ، والذى يمتص طاقة انتاجية ضخمة من آلات شركة النيل . وتلى شركة النيل الشركة العربية (٩٪) بسبب مستحضرها لليبوكولين الذى يعتبر البديل الثانى لمستحضر الليبوزيس بالرغم من الفارق الواسع في الجودة والسمعة الثابتة ، وبينما ترتفع نسبة من هذه المجموعة في شركتى النيل والعربية بسبب مستحضرات الكبد ، فان نسبة شركة الاسكندرية تعتبر مرتفعة ايضا ٨٪ بسبب مستحضراتها الخاصة بالهضم سيروبيوستين وسيرسروستين : س. ثم تفاوت النسب بعد ذلك في الشركات طبقا للموضح بالجدول .

٧ - مستحضرات الرمد والأنف والأذن والحنجرة

تتفاوت النسبة في جميع الشركات فيما عدا الشركة العربية حيث تقل نسبة مستحضرات هذه المجموعة الى درجة ضئيلة . وتتصدر الشركات شركة القاهرة ٨٪ بسبب ارتفاع توزيع مستحضرها بروتولين تليها شركة سيد ٦٪ بسبب ارتفاع مبيعاتها من مستحضراتها تولوكوزان ابتوسيد . كذلك شركة الاسكندرية لها مستحضر واسع الانتشار (ابتوموسين) .

وبصفة عامة فان ٦ شركات تشارك في انتاج مستحضرات هذه المجموعة ، ولو انها لا تمثل ثقلا اقتصاديا كبيرا ، الا انها من حيث السمعة والانتشار لها تأثير لا بأس به .

٨ - ادوية الصدر والكحة :

تتقارب جميع الشركات في انتاجها من هذه المجموعة ، اذ أن لكل شركة عددا من المستحضرات الهامة التى تعتبر عمودا أساسيا في انتاجها .

الشركات تعتمد اعتمادا كبيرا على انتاجها من هذه المجموعة ، بل ان هذه المستحضرات تعتبر الطبق المفضل او المحرك لانتاج كل شركة ، مما يصعب معه تخصيص شركات معينة لانتاج الفيتامينات .

ان لدى كل شركة عددا من هذه المستحضرات نعتز بها ونعتبرها اعمدة اساسية في هيكل اقتصادياتها لا يمكن التنازل عنها او التفريط فيها ما دام الهيكل التنظيمى بشركات المؤسسة على ما هو عليه وما دام نظام المحاسبة هو النظام المعمول به الآن .

٤ - مستحضرات الجلد والشرح :

تشارك جميع الشركات في انتاج مستحضرات هذه المجموعة بنسب متفاوتة أعلاها شركة النيل ، حيث يصل ان نسبة ما تنتجه حوالى ٦٪ من اجمالى انتاجها السنوى تليها شركة القاهرة ٤٪ ، ثم ممفيس حوالى ٤٪ ومستحضرات المراهم لها صفة العمومية في مختلف الشركات ، بل ولكل شركة عدد من المستحضرات التى لها سمعة طيبة حتى تلك الشركات التى تنخفض نسبة الانتاج فيها الى حوالى ١٪ من حيث تخصيص بعض الشركات لانتاج مستحضرات هذه المجموعة ، فهذا يستتبع الغاء خطوط انتاجية متواترة حاليا بهذه الشركات .

٥ - الهرمونات :

تتصدر شركتا سيد والنيل شركات المؤسسة في انتاج هرمونات وتتبعها شركة ممفيس ومن الملاحظ ارتفاع نسبة انتاج الهرمونات في شركة سيد (١٤٪) نظرا لعقود التصنيع مع شركة شبرنج . كما ترتفع ايضا في شركة النيل (٩٪) نظرا لعقود التصنيع مع شركة ريجتر واورجانون . كما يشارك في انتاج هذه المجموعة بنسب اقل ٣٪ كل من الشركتين العربية ومصر ومن الواضح انه يمكن تخصيص ثلاث شركات لانتاج الهرمونات دون صعوبة كبيرة .

أن بعض الشركات تصدر هذه المجموعة ، ولكن ليس بدرجة كبيرة يمكن معها تخصيصها لهذا النوع من الانتاج نظرا لوجود درجة من المنافسة على المستحضرات المختلفة .

٩ - المهدئات - المنومات - مضادات التقلص :

تصدر شركة القاهرة (١٢ ٪) بقيمة الشركات في انتاج مستحضرات هذه المجموعة ، وبصفة خاصة المهدئات والأدوية والمضادة للكآبة مثل ستيلازين والكيورازولدين ، تليها شركة ممفيس ولكن بسبب تخصصها في الأدوية المضادة للتقلص وبصفة خاصة المستخدمة في حالات المسالك البولية اللينامين والجلوكولينامين ، ثم يلي بعد ذلك شركة النيل (٥٠ ٪) لدخولها هذا الميدان حديثا ببعض المستحضرات مثل ستيلانيل وارتفاع توزيع مستحضرها من الفالينيل .

١٠ - أدوية القلب والمدرلة للبول :

تصدر شركة القاهرة أيضا (١٠ ٪) بقية الشركات بسبب انتاجها عددا من المستحضرات الهامة مثل الدومت ، اتروميديس ، أما شركة مصر وهي التي تليها في الترتيب ، فارتفاع النسبة يرجع بصفة أساسية الى ضخامة توزيع مستحضر كولى يوريتال ، وهذا يعنى أن مستحضرات القلب لهذه الشركة محدودة . الشركة التالية في هذه المجموعة هي شركة النيل (٥٠ ٪) وهذا يرجع بصفة أساسية الى مستحضر ادينولكس الذى ترتفع نسبة مبيعاته الى درجة كبيرة بالرغم من عدم اقتناع عدد كبير من اساتذة القلب بعدم جدواه . نخلص من هذا الى أننا يمكن أن نعتبر شركة القاهرة هي الشركة المختصة في انتاج مستحضرات امراض القلب والشرابين .

١١ - مطهرات الأمعاء والتزلات المعوية :

تشارك معظم الشركات في انتاج مستحضرات هذه المجموعة بدرجات متفاوتة ، أعلاها شركة

سيد بسبب مستحضر انتوسيد ، وكذلك شركة ممفيس بسبب مستحضر بكناميسين وبكتال . . ولكن الموقف الحقيقي لهذه المجموعة أن جميع الشركات تستطيع أن تنتج مستحضراتها بلا معوقات لأنها عبارة عن أقراص كبس ومعلقات ، وكلها تدخل في اطار الأشكال الصيدلية التي تنتجها جميع الشركات بل على التأكيد فإن هذه المجموعة تمثل نسبة عالية من ترسيات شركات في العطاءات الحكومية .

١٢ المسهلات :

هذه المجموعة على ضعف حجمها الاقتصادي بوجه عام الا أنها تمثل أهمية كبيرة لدى أغلبية المستهلكين . وتتصدر شركة القاهرة الشركات الأخرى بسبب مستحضراتها بولدولاكسين والغالاكسين . أما شركة الاسكندرية فتنتج مستحضرها المشهور حبوب نصار .

بقية المجموعات لا تمثل ثقلا اقتصاديا كبيرا وإن كان لها أهمية علاجية كبيرة وهي موزعة على الشركات المختلفة لظروف خاصة لها . ومنها على سبيل المثال :

(أ) بديلات للدم والمحاليل :

تقوم شركة النيل بصفة خاصة بانتاج مستحضرات هذه المجموعة لوجود قسم كبير بها (باكستر) وتشاركها أيضا شركة النصر بأبو زعبل . كما تقوم شركتا مصر وممفيس بانتاج مستحضر جلوكوز .

(ب) أدوية التجلط ومضادات التجلط :

تنفرد شركة النيل تقريبا بانتاج مضاد التجلط . أما أدوية التجلط فتنتج بعدة شركات ولكن بنسبة ضعيفة .

(ج) أدوية السكر :

الانسولين ينتج أساسا بشركة سيد ، كما بدأ انتاجه في شركة النيل . أما عن علاج السكر

عن طريق الفم فينتج بشركات سيد — القاهرة — النيل .

(د) مركبات الأسلفا :

تنتج هذه المركبات بجميع الشركات تقريبا وأن كان لها وضع خاص في شركة الاسكندرية .

هذا عرض عام لموقف الشركات من انتاج مستحضرات المجموعات المختلفة ، ومنها تتضح الحقائق التالية :

١ — ان هناك بعض المجموعات لا تنتج الا في شركات محددة ، وبالتالي يمكننا أن نعتبر هذا نوعا من التخصص المطلوب .

٢ — ان هناك مجموعات أخرى تشترك في انتاجها كل الشركات وهذه تنقسم الى ثلاثة أقسام :

(ا) قسم له وزن اقتصادي وأهميته كبيرة للشركة المنتجة يجعلها تتمسك بانتاجه مثل الفيتامينات .

(ب) قسم له سمعة طيبة وتوزيع لا بأس به ، ويستنفد طاقة انتاجية بالشركة ولكنه لا يمثل ثقلا اقتصاديا كبيرا مثل أدوية الجلد وأدوية الهضم . وهذه أيضا تتمسك بها الشركات ولا تقبل الغاءها أو التنازل عنها .

(ج) قسم تنتجه الشركات لاستكمال تشكيلاتها السلعية وان كان لا يمثل لها أهمية كبيرة أو خاصة ويمكن أن توقفه أو أن تتنازل عن انتاجه لشركة أخرى .

الاقتراحات والتوصيات :

ننتهي بعد ذلك الى عرض بعض الاقتراحات والتوصيات التي نعتقد انها خطوة على طريق التغيير المنشود .

١ — ان التخصص النوعي للشركات في انتاج مجموعات معينة لا يمكن أن يتم بين يوم وليلة ،

بل انه يحتاج الى سنوات وبتوجيه خاص يبدأ منذ اليوم .

٢ — ان الغاء أي مستحضر لابد ان يسبقه حساب للطاقة التي ستتعمل في حالة الالغاء خاصة اذ كان الالغاء لا يقابله اضافة مستحضرات جديدة .

٣ — اذا كانت بعض الشركات لا تعتبر متخصصة بالمعنى الحرفي في انتاج بعض المجموعات الدوائية الا ان لها مستحضرا أو أكثر له وزن علاجي كبير ، وقد عدنا الكثير من الأمثلة في صدر الدراسة .

٤ — ان الرغبة في تحقيق نوع من التخصص في الشركات لا يجب أن تتجاهل أهمية هذه المستحضرات وخبرة القائمين على انتاجها .

٥ — ان تكليف أي شركة بانتاج مستحضر شركة أخرى في ظل تخصص مقترح قد لا يؤدي بالضرورة الى النتائج المرجوة ، لأن أي مستحضر هو وحدة قائمة بذاتها من حيث الصفة والشكل والهيئة والمنظر واسم الشركة وسمعتها والثقة التي اكتسبها المستحضر .

٦ — ان وضع شركات تصنيع الدواء قد يعوق الى حد ما عملية التخصيص ، وقد يكون الحل الأحسن في ادماج بعض الشركات وصولا لهذا الهدف .

٧ — في تقديرنا ان العائق الحقيقي في سبيل التخصيص أو بمعنى أشمل ترشيد الدواء يتركز في ذلك التناقض الواضح بين ما تريده الدولة ممثلة في الجهاز المسئول عن الصحة العامة وتوفير العلاج ، وبين الحرية التي تنشدها الشركات في انتهاج سياسات خاصة بها في الانتاج والتوزيع والاستيراد بما يحقق لها توازنا اقتصاديا — بالمرتبة الأولى — وبشكل خاص في ظل انفتاح اقتصادي خطير ومنافسة اجنبية غير متكافئة احيانا ، وهذا موضوع كبير لا يتسع له المجال هذه المرة .

النسبة المئوية التي تنتج من كل مجموعة بكل
شركة من شركات قطاع الدواء

الشركات المجموعة	الأسكنديرية %	الغربية %	البحرية %	البنية %	ميفيس %	مصر %	القاهرة %
١ — المسكنات ومضادات الروماتزم	٢٧	٢٨	٣	٣	٤	٢	١٢
٢ — مضادات الحيوية	—	—	٢٥	١٣	٢٠	٤٠	—
٣ — الفيتامينات والمقويات	١٤	٢٧	١٧	٢٥	٤٠	٢٠	١٧
٤ — مستحضرات الجلد والشرح	١	١,٥	٣	٦	٤	٢	٤,٥
٥ — هرمونات	—	٣	١٤	٩	٥	٣	—
٦ — أدوية الكبد والهضم	٨	٩	١,٣	١٥	٢	٤	٥
٧ — الرمد والأنف والأذن والحنجرة	٤,٥	—	٦	٣	١,٥	٣,٥	٨
٨ — أدوية الصدر والكحة	٧	٤	٦,٥	٦,٥	٤,٥	٤,٥	٧,٥
٩ — المهدئات — المنومات — مضادات التقلص	—	١	٣,٥	٤,٥	٧	٢,٥	١٢
١٠ — أدوية القلب والمدرة للبول	٥	٢	٢,٥	٤,٥	٢,٥	٦	١٠
١١ — مطهرات الأمعاء والنزلات المعوية	٢	٢	٣,٥	—	٤	—	١
١٢ — المسهلات	٢	—	١	—	—	—	٣,٥

(بقية مقال المشكلة الإدارية)

وأخيرا ان من الشجاعة ان يعلن في ثقة عدم قدرته على التوصل الى الحل الذي يراه مناسباً اذا اقتنع بعجزه عن ذلك .

ونخلص من هذا الى انه ليس من الضروري أن يكون لكل مشكلة حل ايجابي وانما قد يكون الحل السلبي هو الحل المناسب اذا ترتب عليه اقل الاضرار . ويكفى لكل من يتصدى لمشكلة أن يعين المشكلة وان يحدد ابعادها وان يتعرف على اسبابها ثم يحاول تحليل هذه الاسباب وان يضع عددا من الحلول الممكنة وان يبحث ما يترتب على تطبيق كل منها افتراضا . وأخيرا يختار من بينها انسبها في حدود ما يتاح له من بيانات ومعلومات .

المشكلة ان يفترض أساسا امكان ايجاد حل لها حتى ولو كان حلا سلبيا اذا كان هو الحل الوحيد . بمعنى أنه قبل الأخذ بهذا الحل ينبغي استعراض كافة الحلول الافتراضية ثم تحليل كل منها والتعرف على نتائجها ومقارنتها بعضها ببعض ثم اختيار انسب الحلول ، سواء كان ايجابيا أو سلبيا . وهذا يقتضي توافر شروط فيمن يواجه المشكلة بجانب اقتناعه بإمكان ايجاد حل وتحريزه من أي مؤثر حتى يكون تحليله للمعلومات أو البيانات التي تقدم اليه تحليلًا محايدا لا يتأثر فيه برأي احد على أي مستوى الا من يرى استشارته . كما يشترط ان يكون في استطاعته تطوير نظرياته لخدمة المشكلة وليس احتواء المشكلة لنظرياته .

المتغير الذى تحكم فرص النمو الوظيفى

بين التشريع والتطبيق اى ارادارى

١٠ نبيل اسماعيل سمران

محاولات الحكومات المختلفة لاصلاح الادارة الحكومية لا تنتهى .. بل اننا قد لا نبالغ اذا قررنا ان محاولات الاصلاح هذه اهدت العوامل الاساسية في زيادة حجم المشكلة ، وتعقيدها .. لان هذه المحاولات في مجملها لا تزيد عن عمليات ترميم لبناء متهدم آيل للسقوط ، فلم تتعرض اى محاولة لهدم البناء — بشجاعة — والشروع في تشييد بناء جديد ... واذا كانت حكوماتنا الحاضرة تسعى الى وضع نظام جديد تقوم على اساس تقسيم العمل الى وظائف وتحديد دخول تناسب مسئوليات هذه الوظائف دون النظر للمؤهل ، فانه من الطبيعى ان تأخذ هذه الوظائف بشكل تنظيمى معين يتضح منه طريق التقدم والترقى لمن هم في المستويات المختلفة من السلم الوظيفى .. ذلك ان فرص النمو الوظيفى امر على درجة كبيرة من الاهمية تتحدد بمقتضاها درجة الرضى والاقبال لدى الموظف وكذلك ترفع من مستوى الاداء العام .

عن هذا الموضوع يتحدث المكاتب وتعرض ما ينص عليه التشريع من مسالك للنمو الوظيفى والترقى شارحا المتغيرات التى تحكم هذه الفرص في التطبيق الادارى .

يعين في اولى درجات السلم الادارى يضع نصب عينيه من اول الامر احتمال صعوده درجات ذلك السلم بل ووصوله الى القمة . ونظم العاملين القائمة على اعتبار الوظيفة العامة بمثابة مهنة ينقطع لها العامل تؤيد هذا الاحتمال بل وتعمل على غرس هذا الامل في نفس كل عامل .

وبذلك تحقق فرص النمو الوظيفى في هذه النظم عدة غايات هامة منها اجتذاب افضل العناصر لشغل الوظائف العامة ، وغرس الحافز في نفوس العاملين لبذل اقصى ما يستطيعون من

ان الحافز الحقيقى للعامل على العمل والاجتهاد هو امله في النمو الوظيفى . فالعامل الذى يقبل ان

نبيل اسماعيل سمران

عضو الهيئة الفنية لبرامج القادة الاداريين
سبق ان نشرنا له بحثا عن « جماعات العمل ودوافع
الافراد » نشر في عدد يناير ١٩٧٥ العدد الثالث المجلد
السابع

جهد املا في الفوز بالترقية ، والمعاونة على سيادة روح الطاعة والنظام باعتبار أن الترقية هي وسيلة الرؤساء عن طريق الترغيب ، كما تعتبر الترقية في ظل هذه النظم الوسيلة الطبيعية لاعداد القادة من موظفي الصف الاول .

لذلك كانت فرص النمو الوظيفي المتاحة من الأمور الحيوية لتوفير الحافز لدى الافراد للارتفاع بمستوى الاداء والسلوك . ففرق بين نظام لا يرى الفرد فيه منفذا وآخر يتيح للفرد فرصا اكبر للمستقبل ولنموه الوظيفي . وتوفير هذه الفرص لا يؤكد مصالح الافراد فحسب بل أنه يعتبر الاساس للاحتفاظ بالكفايات الموجودة داخل المنظمة واستثمار الأموال والطاقات التي أنفقت لاختيارها وتعريفها بالعمل وتنميتها .

غالفرد لن يتولد عنده الحافز للتنمية الذاتية اذا لم تتوافر لديه الفرصة للنمو والترقية . تلك الحقيقة الانسانية رفعت بعض الدول الى النص صراحة في قوانين العاملين بها على عدم الحاق الافراد الا بالوظائف التي تهيب لهم فرصا للترقى . فمن الضروري أن تكون هناك مسالك واضحة للترقية عبر الهيكل التنظيمي للمنظمة وفي ميزانية وظائفها وذلك في شكل مستويات وظيفية متدرجة ذات بداية ونهاية ومحددة استنادا الى دراسة تحليلية لكافة الاعمال بالمنظمة .

ونتناول في هذا المقال دراسة هذه الفرص للنمو الوظيفي في النظام الاداري في مصر وذلك من ناحيتين : (الاولى) ما ينص عليه التشريع من مسالك للنمو والترقى للوظائف الاعلى ، (الثانية) المتغيرات التي تحكم هذه الفرص في التطبيق الاداري .

— اولا —

مسالك النمو الوظيفي في التشريع

اهتم نظاما العاملين بالقطاعين الحكومي والعام بالقانونين رقمي ٥٨ و ٦١ لسنة ١٩٧١ بوضع التنظيم التشريعي لفرص النمو الوظيفي

باعتبار ان توفير هذه الفرص من الأمور الاساسية لنجاح نظام الترقية فيهما . ويتمثل ذلك فيما قرراه من المسالك التالية :

١ — تقرير عدد من المستويات والفئات الوظيفية :

يقسم الجدول الملحق بكل من نظامي العاملين الوظائف الى اربعة مستويات وظيفية وهي : الادارة العليا ، والمستوى الاول ، والمستوى الثاني ، والمستوى الثالث ويضم كل مستوى ثلاث فئات وظيفية اي أنه يوجد في ظل نظامي العاملين بالقطاعين اثنتا عشرة فئة وظيفية متدرجة .

هذا التعدد في الفئات الوظيفية لا شك أنه يتيح للعاملين الفرصة للترقية الى أكثر من فئة وظيفية عن الفئة التي التحق بالخدمة عندها — والتي تختلف حسب مؤهله وخبرته — . . . ولكن يلاحظ على التعدد الذي يؤخذ به نظاما العاملين للفئات الوظيفية أنه يزيد كثيرا عن الحد اللازم لتمييز المستويات المختلفة للوظائف من حيث الصعوبة والمسئولية ، بما يبرر وضعها في فئات وظيفية مختلفة فضلا عن أنه يتجاوز حدود المستويات العامة للأعمال التي يمكن أن يشتمل عليها الهرم الوظيفي وبمعنى آخر أنه لا يمكن القول في ظل نظامي العاملين أن ترقية العامل من إحدى الفئات الاثنتي عشرة التي يتضمنها جدول المرتبات والاجور الى الفئة الاعلى يقابلها دائما وفي كل الاحوال نقل العامل المرقى الى وظيفة ذات مستوى اعلى من الصعوبة او المسئولية ، او الى وظيفة اشرافية او رئاسية ولكن الحقيقة أن العامل يظل في معظم الاحيان — بعد الترقية — قائما بأعمال الوظيفة التي كان يقوم بها قبل الترقية .

كذلك يؤخذ على هذا التعدد الزائد في الفئات الوظيفية أنه يؤدي الى عدد من الآثار غير الايجابية على أداء العاملين وروحهم المعنوية بشغل تفكير العاملين بفرص الترقية على فترات متقاربة نظرا لتعدد وكثرتها في حياة العامل بتعدد وكثرة الفئات بدلا من تركيز اهتمامهم وتفكيرهم في أعمال

وظائفهم . كما أن التعدد يؤدي الى مضاعفة آثار المفارقات بين العاملين في الوحدات المختلفة بالدولة بالنسبة لفرصهم في الترقية وما تؤدي اليه هذه المفارقات من انتشار روح التذمر بين العاملين . . يضاف الى ما سبق الآثار المالية لهذا التعدد من زيادة الاعباء المالية على الميزانية العامة للدولة بسبب تخصيص اعتمادات جديدة للوظائف لمواجهة طلبات الوحدات المختلفة لترقية العاملين بها على فترات متقاربة للفئات الوظيفية المتعددة ولقصر المدة البينية بالتالى المحددة للترقية من فئة الى اخرى .

واذا كان الأمر يتطلب الاقلال من عدد الفئات الوظيفية في نظامي العاملين بالقطاع الحكومي والعام فانه يجب أن يتم ذلك بناء على دراسة موضوعية للأعمال التي تتيح الموازنة بين تقسيم الوظائف الى فئات واضحة محددة على أساس من صعوبة الواجبات والمسئوليات وبما يتفق مع متطلبات العمل الفعلية وذلك من ناحية ، وبين إتاحة الفرصة للترقى والنمو الوظيفي من فئة الى اخرى للعامل أثناء حياته الوظيفية من ناحية اخرى .

٢ - الترقية الى وظيفة أعلى شاغرة :

يتطلب المشرع في نظامي العاملين بالقطاعين لاجراء الترقية وجود وظيفة أعلى شاغرة . وعلى ذلك تنص صراحة المادة ٨ من القانون ٦١ لسنة ١٩٧١ بنظام العاملين بالقطاع العام « لا يجوز الترقية الا لوظيفة خالية بالهيكل التنظيمي » وهذا أمر بديهي يتعين أعماله لو لم يوجد نص بذلك تطبيقا لنظام ترتيب الوظائف بالقطاع العام . لهذا فان الترقية تتم فيه من وظيفة أدنى الى وظيفة شاغرة اخرى أعلى من ذات فئة مالية أعلى . فهناك اختلاف بين واجبات ومسئوليات الوظيفة التي يشغلها العامل وواجبات ومسئوليات الوظيفة المرقى اليها كذلك يشترط لترقية العامل الى هذه الوظيفة ، بالاضافة الى خلوها من الهيكل التنظيمي أن يكون مستوفيا لشروطها ومواصفاتها

من حيث المؤهل والخبرة والمهارة المطلوبة وذلك وفقا لجداول التوصيف والتقييم .

أما بالنسبة للعاملين بالقطاع الحكومي فنظرا لانه لم يتم فيه بعد تطبيق نظام ترتيب الوظائف فان الترقية فيه تتم من فئة وظيفية الى اخرى أعلى منها بصرف النظر عن الوظيفة التي يشغلها ، وذلك لحين الانتهاء من عمليات توصيف وترتيب وتقييم الوظائف فيه .

ويتم توزيع الوظائف او الفئات المالية في الميزانية العامة وفقا لاحتياجات الوحدات المختلفة ، وبما يكفل حين سيرها تحقيقا للمصلحة العامة ، وتنفرد كل وحدة عن الاخرى بميزانية وظائفها بفئاتها ووظائفها .

وقد أوضحت خبرة التطبيق الإداري ان هذه الفئات والوظائف ليست موزعة توزيعا عادلا بين الوحدات المختلفة . فبعض الوحدات تعاني من قلة الفئات الوظيفية الخالية بها لترقية العاملين عليها مما يضيق فرص الترقية لها وذلك خلافا لوحدات يوجد بها فئات وظيفية خالية كثيرة ، الأمر الذي يتيح فرصا أوسع وأيسر للترقية وبمجرد قضاء الحد الأدنى الذي يشترطه نظام العاملين للبقاء في الفئة بما يتطلب إقامة توازن بين فرص الترقية في الجهات الإدارية المختلفة وذلك اما بطريق النقل او إتاحة الفرصة للترقية في وحدات اخرى حتى يتم توازن الترقيات بين كل العاملين في الدولة ويشعر جميع العاملين بعدالة ما يطبق عليهم من قواعد .

وقد عالجت السياسة الوظيفية التي أخذت بها الدولة لعدة سنوات ابتداء من سنة ١٩٧١/ ١٩٧٤ بتطبيق نظام الرسوب الوظيفي الى حد كبير التقليل من تفاوت فرص الترقية بين الوحدات المختلفة بالدولة .

٣ - التدرج في الوظائف :

يقضى نظاما العاملين بالقطاعين بوجوب أن تكون الترقية من الوظيفة التي يشغلها العامل للوظيفة الأعلى مباشرة والحكمة من ذلك أن

يمكن العامل من التدرج في مختلف الوظائف بالهيكل الوظيفي للوحدة وبذلك يكتسب خبرة ومرانا أثناء تدرجه في السلم الإداري .

ويثور في هذا المجال تساؤل عما اذا كان هذا التدرج يسرى على وظائف الإدارة العليا ؟ نذهب فريق في الفقه الى انه ما دامت الترقية الى هذه الوظائف تتم بقرار جمهوري باعتبارها تعيينا فلا يسرى عليها القيد الخاص بان تكون الترقية لازاما من الفئة التي يشغلها العامل الى الفئة التالية لها مباشرة بينما يرى فريق آخر انه امام عدم وجود نص صريح في نظامي العاملين على الاستثناء من القاعدة العامة التي وردت فيهما فان هذه القاعدة تكون هي الواجبة الاتباع فتكون الترقية في وظائف الإدارة من وظيفة الى الوظيفة في الفئة التالية لها مباشرة ، وان المشرع لو اراد غير ذلك لنص عليه صراحة .

٤ - قضاء فترة زمنية :

واستكمالا لما يستهدفه التنظيم التشريعي من اكتساب العامل خبرة ومرانا أثناء تدرجه في السلم الإداري فقد نص نظاما العاملين بالقطاع الحكومي والعام أيضا على ضرورة قضاء العامل فترة زمنية في فئته الوظيفية كحد أدنى قبل ترقيته الى الفئة الأعلى .

وبين من مراجعة الجدول المرفق بالقانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ ان المشرع قد وضع للعاملين بالقطاع الحكومي حدودا دنيا للترقية من فئة وظيفية الى أخرى من فئاته المتدرجة تختلف من فئة لأخرى وتتراوح ما بين سنة واحدة وأربع سنوات ، بحيث لا تجوز ترقية العامل الى وظيفة في فئة أعلى الا بقضاء الفترة الزمنية المحددة . ولم يستثن المشرع من هذه الحدود الدنيا الا وظائف الإدارة العليا بحيث يجوز الترقية اليها بدون قيد زمني .

هذه الفترة الزمنية المحددة للترقية من فئة للفئة الأعلى منها هي حدود دنيا . اما الفترة الزمنية الفعلية التي يبقى فيها العامل في فئة الوظيفة قبل الترقية فتختلف في التطبيق الإداري وفق الفئات

الخالية بميزانية وظائف كل وحدة من الوحدات بالدولة وحظها في توفير الحجم المناسب والعادل من هذه الفئات المالية بميزانياتها .

كذلك شهدت هذه الفترات الزمنية في التطبيق الإداري تعديلا في السنوات ١٩٧١ ، ١٩٧٢ ، ١٩٧٣ ، ١٩٧٤ ، بتطبيق قواعد الرسوب الوظيفي التي وضعت حدودا دنيا أخرى للترقية تزيد عن المنصوص عليها بالجدول المرافق للقانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

الا ان المدد الزمنية التي حددتها قرارات الرسوب الوظيفي وأن كانت تقيد في ظاهرها من فرص الترقية للعاملين بالقطاع الحكومي بزيادة الحدود الدنيا عن الحدود المقررة بالقانون ٥٨ الا انه اذا راعينا ان المدد المحددة بالقانون لا يصاحبها اعتمادات فعلية في ميزانيات وظائف كثير من الجهات بالدولة لفئات وظيفة شاغرة للترقية اليها لاتضح لنا ان قرارات الرسوب الوظيفي في حقيقتها اتاحت في التطبيق الإداري فرصا أوسع للترقية للعاملين الراسخين في فئاتهم الوظيفية مددا طويلة ، وخاصة في الوزارات والمصالح القديمة كوزارات التربية والتعليم والصحة والزراعة والري .

واذا انتقلنا للعاملين بالقطاع العام نجد المادة ٨٠ من القانون ٦١ لسنة ١٩٧١ بنظام العاملين بالقطاع العام تنص على انه « يضع مجلس الإدارة الحدود الدنيا لمدد الترقية الى المستويات الواردة بجدول المرتبات بشرط الا تقل عن الآتي :

المستوى	المؤهل أو الخبرة		
	مؤهل عال	مؤهل متوسط	خبرة
الإدارة العليا	١٥	٢٢	٣٠
المستوى الأول	٨	١٥	٢٣
المستوى الثاني	حديث	٧	١٥

ويشترط عند الترقية الى وظيفة أعلى داخل المستوى أن يكون العامل مستوفيا للمدد التي يصدر بتحديدتها قرار من مجلس الوزراء .

يبين مما سبق أن فرص الترقية للعاملين بالقطاع العام تتوقف على نوعين من المدد الزمنية يحددهما مجلس الإدارة المختص : الأولى مدد كلية للترقية من مستوى وظيفي إلى المستوى الأعلى له ، والثانية مدد بعضية للترقية من فئة وظيفية إلى الفئة الأعلى لها داخل المستوى . بشرط ألا يقل النوعان من المدد الزمنية عن حدود دنيا معينة .

وتحديد مدد كلية للترقية إلى المستويات الوظيفية لوظائف القطاع العام يتفق مع نظام ترتيب الوظائف المطبق فيه والذي يشترط لترقية العامل إلى وظيفة أعلى أو مستوى أعلى توافر اشتراطات ومواصفات الوظيفة فيه من حيث المؤهل والخبرة والمهارة المطلوبة وفق جداول التوصيف والتقييم لوظائف الوحدة الاقتصادية .

((ثانيا))

متغيرات النمو الوظيفي في التطبيق الإداري

وبالإضافة إلى ما نص عليه نظاما العاملين بالقطاعين الحكومي والعام من مسالك للنمو والترقية لوظائفهم فإن فرص الترقية تتأثر في التطبيق الإداري بعدة متغيرات ، من أبرزها :

المتغير الأول — التضخم البيروقراطي للجهاز الإداري :

يشهد التنظيم الإداري للدولة تغيرات جذرية ومتلاحقة وسريعة ابتداء من قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ ، ثم التحول الاشتراكي ١٩٦٢ ، فمرحلة اقتصاد الحرب سنة ١٩٦٧ فمرحلة الانفتاح الاقتصادي ١٩٧٤ . وما يترتب على ذلك من تحول كبير في الدور التقليدي الذي اعتادت الحكومة أن تؤديه إلى مسئوليات متزايدة لها في مجالات الخدمات العامة والانتاج .

وبالتالي شهدت هذه السنوات انشاء عديد من المنظمات الحكومية الجديدة تعمل لتحقيق المسئوليات الجديدة للدولة وفي مقدمتها مسئولياتها في مجال التنمية القومية الشاملة . وقد أدى ذلك كله إلى تضخم في الجهاز الإداري وتمدد أطرافه

وتشعب مسئولياته وتجدها وتعقدتها وما نود أن نوضحه هنا أن هذا التضخم البيروقراطي أدى إلى زيادة كبيرة في عدد العاملين في الجهاز الإداري للدولة وتضخم في عدد الفئات الوظيفية التي تضمنها الموازنة العامة للدولة .

كذلك يلاحظ من متابعة تأثير هذا التضخم البيروقراطي في الجهاز الإداري على فرص الترقية ثلاثة أمور أساسية ، وهي :

— أن هذا التوسع البيروقراطي وإن كان أوجد فرصا للترقية لجميع فئات العاملين إلا أنه قد لوحظ أن فرصة الفئات العليا من العاملين كانت أكبر لما صاحب هذا التضخم من توسع بوجه خاص في الوظائف العليا وإنشاء فئات وظيفية جديدة بهذا المستوى الوظيفي كثرة وزير وفئة نائب وزير بعد أن كانت الفئة الممتازة هي أعلى فئات هذا المستوى من الوظائف . مما دعا البعض إلى المطالبة بوقف التوسع في هذه الوظائف الكبرى .

— أن فرص الترقية تبعا لهذا التضخم البيروقراطي في الجهاز الإداري كانت متاحة أكبر في المنظمات الجديدة التي أنشأتها الدولة لتحقيق الأهداف الجديدة كوزارة التخطيط ، ووزارة السد العالي ، ووزارة الكهرباء ، والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، وأجهزة المؤسسات العامة . . كما أن فرصة الترقية في الشركات الجديدة المنشأة بعد التحول الاشتراكي كانت أكبر وأسرع من الشركات القديمة المؤممة .

— أن ما صاحب هذا التطور في التنظيم الإداري للدولة من تغيرات متلاحقة في وحداته بالإنشاء والالغاء والدمج وإعادة التنظيم ونقل التبعية وتغير الشكل القانوني لها ، وعلى فترات متقاربة أدى بلا شك إلى التأثير في فرص الترقية المتاحة للعاملين بهذه الوحدات قلة واتساعا ، صعوبة أو يسرا تبعا لكل تغيير إداري منها ، فضلا عن آثاره على توفير الاستقرار التنظيمي والإداري لهذه الوحدات وكفاءة العاملين بها وروحهم المعنوية .

المتغير الثانى - تداخل المرتبات داخل المستوى الوظيفى :

ترتب على السياسة الوظيفية التى اتبعتها المشروع بنظامى العاملين بالقطاعات جميع كل ثلاث فئات وظيفية فى مستوى وظيفى واحد ووضع بداية مربوط مختلفة ومتدرجة فى الزيادة لكل فئة منها . أما نهاية كل فئة وظيفية فهى نهاية مربوط المستوى الوظيفى وبذلك تتاح الفرصة للعاملين للحصول على مرتب وفئة علاوة الفئة الوظيفية الأعلى بمجرد وصول مرتبه بالملاوات الى بدايتها حتى ولو لم يرقوا اليها فعلا ، مما ساعد على التخفيف من آثار تفاوت فرص الترقيات بين الوحدات المختلفة بالدولة ورسوب بعض العاملين فى فئاتهم الوظيفية .

لكن تتضاءل قيمة هذه السياسة كلما كانت الفئة التى يشغلها العامل هى أعلى فئة فى المستوى الوظيفى أى اذا كان العامل شاغلا لوظيفة فى الفئات الثامنة والخامسة والثانية ففى هذه الحالة سيتجهد مرتبه عند وصوله لنهاية ربط المستوى الوظيفى وبالتالي لن يمكنه الاستفادة من مرتب وفئة علاوة الفئة الأعلى الا اذا رقى اليها فعلا وفى المستوى الوظيفى الأعلى .

المتغير الثالث - نطاق شغل الوظائف :

ومن المتغيرات المؤثرة على فرص الترقية فى التطبيق الإدارى أيضا السياسة التى تتبعها الوحدة الإدارية فى شغل الوظائف الخالية بها وهل تتبع فى ذلك سياسة الترقية من بين العاملين فى الوظائف الأولى لها أم تبحث عن مرشحين لها من الخارج .

فشغل الوظائف بالترقية من بين العاملين داخل الوحدة الإدارية يلقي قبولا من العاملين لان فرص الترقية للوظائف الأعلى ستكون مقصورة عليهم دون أن يزاحمهم أحد من الخارج كما سيتيح ذلك الفرصة لأجراء سلسلة من الترقيات تبعا للوظيفة أو الوظائف الأعلى الشاغرة التى ستشغل .

أما فتح الباب لشغل الوظائف الأعلى (العليا) الشاغرة ليتقدم لها من تتوافر لديهم القدرة والكفاءة والصلاحيات لشغل هذه الوظائف وان

كانت تؤدي الى الحصول على اكفا العناصر الصالحة لشغل الوظائف الخالية الا انها تثير تضرر العاملين داخل الوحدة الإدارية الذين يرون دائما أن من حقهم وحدهم الفوز بفرصة الترقية المتاحة الى الوظائف الأعلى الشاغرة بها ويعتبرون من يظفر بالوظيفة الشاغرة من الخارج دخلاء عليهم الأمر الذى ينعكس بلا شك على روحهم المعنوية وبالتالي قد يؤثر على مستوى أدائهم .

هذه المقابلة بين السياستين لشغل الوظائف الأعلى الخالية تبدو أهميتها بوجه خاص فى شغل وظائف الإدارة العليا حيث يقل الاعتماد على الخبرة الفنية ويزداد الاعتماد على الخبرة الإدارية والمهارات القيادية فى المرشح لشغل هذه الوظائف وحيث يمارس العاملون فى مستوى وظائف الإدارة العليا نفس الوظائف حتى ولو اختلفت مجالات نشاط الوحدة الإدارية التى يتولون قيادتها ، فمبادئ وأسس الإدارة تتميز بطابع العمومية فى التطبيق وهذا يؤدي الى امكانية نقل القيادات الإدارية من وحدة الى أخرى بصرف النظر عن طبيعة النشاط فى أى منها .

وقد شهد التطبيق الإدارى بمصر فترة تغلب فيها الأخذ فى الترشيح للوظائف العليا من خارج الوحدات الإدارية بلغت مداها بعد ثورة ١٩٥٢ وفى أعقاب التحول الاشتراكى فى القطاع العام ١٩٦٢ وهى ما عرفت بقضية « اهل الثقة واهل الخبرة » او بقضية « القيادات العسكرية فى الأجهزة الإدارية » .

ويعطينا تقرير اللجنة الوزارية فى خطة تنفيذ بيان ٣٠ مارس ١٩٦٨ مثالا حيا على هذه السياسة فى شغل الوظائف العليا وذلك فى الوظائف الدبلوماسية بوزارة الخارجية نوره بنصه .

« غير أنه لوحظ فى السنوات الأخيرة زيادة عدد الذين ينقلوا الى وظائف السلك السياسى دون أن يكونوا مؤهلين أصلا له مما اثر على مستوى أدائه لمهمته وترك مرارة فى النفوس لدى العاملين فيه من ناحية أخرى ، وفيما يلى بيان بأعدادهم مقارنا بالأعداد الكلية وأعداد الدبلوماسيين الأصليين .

الوحدات تلغى عند خلوها من شاغليها سواء بالوفاة او بانتهاء الخدمة لاي سبب آخر .

فالتسويات الوظيفية التي تجرى للعاملين طبقا لهذه القواعد يترتب عليها ترقية وليست مزايا مالية فقط كمنحهم علاوات الفئة الأعلى ، فالعامل الذي يطبق عليه قواعد الرسوب او الاصلاح الوظيفي يرقى فعلا بل لقد سمحت قواعد الترقيات بالاصلاح الوظيفي بالترقية الى فئتين وظيفيتين تاليتين للفئة المالية التي يشغلها العامل اي انها اوجدت فرصتين للترقية للعاملين الراسبين في مدة خدمتهم الكلية لذلك فقد اسفر تطبيق قواعد الرسوب والاصلاح الوظيفي عن فرص اوسع وايسر للعاملين في الوظيفة العامة واستفاد بهذه الترقيات بوجه خاص العاملون في الوزارات القديمة مثل التربية والتعليم والصحة والزراعة التي لم تكن فرص العاملين فيها في الترقيات واسعة بما ترتب عليه رسوب اعداد كبيرة منهم في فئتهم الوظيفية الاخيرة او مدة خدمتهم الكلية مدة طويلة . كذلك جاء قانون الاصلاح الوظيفي بتقييم مجز لبعض المؤهلات الدراسية المتوسطة والعسكرية وجداول مستقلة لحساب مدة خدمته الكلية افادت جميعها في تسوية حالات الحاصلين عليها وتمثل ذلك في ترقية لفئتين ماليتين اعلى وتدرج مرتباتهم وعلاواتهم بالزيادة وافادت قواعد الرسوب الوظيفي من اعوام ١٩٧٥/١٩٧١ بوجه خاص ايضا شاغلي الوظيفة التي يبدأ مربوطها ٦٨٤ - ١٤٤٠ جنيه سنويا (الفئة الثالثة) حيث رقى نسبة كبيرة منهم طبقا لهذه القواعد الى الفئة الأعلى ٨٧٦ - ١٤٤٠ جنيها سنويا (الفئة الثانية) ما كانت نتيجة القواعد العادية للترقية في الوحدات الادارية او يسمح بها هياكلها التنظيمية . وجدير بالذكر في هذا المجال تركيز قرارات الرسوب الوظيفي المتعاقبة ثم قانون الاصلاح الوظيفي على مستوى كفاية العامل في هذه الفئة . فقد درجت جميعها على اشتراط ان تكون كفاية العامل قد قدرت بمرتبة ممتاز في السنتين الأخيرتين . فالمشروع يعتبر الترقية بالرسوب او الاصلاح لهذه الفئة حافزا للمجتهدين

الوظيفة	العدد الكلي	عدد الدبلوماسيين الاصليين	عدد المعينين من غيرهم
السفير الممتاز	١٣	٤	٩
السفير	١٦	٥	١١
الوزراء المفوضون	١٠٧	٥٢	٥٥
المستشارون	١٠٤	٨٢	٢٢

ولا يعنى ذلك ان كل من اتى من خارج السلك السياسى غير صالح اذ اثبت بعضهم كفاية مشهودا بها . كما انه لا يشترط دائما ان يكون كل رجال السلك السياسى متدرجين من اول درجاته ، لكى ينبغى الا تنقلب الحالات القليلة التي تقبل لصفات نادرة او مراعاة لظروف خاصة تقتضيها سياسة الدولة بحيث تصبح هي الحالات الاصلية الغالبة .

المتغير الرابع - تقارب فرص الترقية بالرسوب والاصلاح الوظيفي :

شهد التطبيق الادارى في مصر في الفترة من سنة ١٩٧٥/١٩٧١ نوعا من الترقيات سميت ترقيات « الرسوب الوظيفي » « والاصلاح الوظيفي » التي تمت لانصاف العاملين الراسبين في فئاتهم الوظيفية واصلاح اوضاعهم الوظيفية ، وذلك بالنظر الى الفئة الاخيرة في الرسوب والخدمة الكلية في الاصلاح . وذلك لترقية هؤلاء العاملين حتى ولو لم توجد فئات ووظائف اعلى خالية بميزانية الوحدة الادارية وهيكلها التنظيمي .

فالترقيات بقواعد الرسوب والاصلاح الوظيفي تستخدم الخلوات الموجودة في موازنة الوحدة الادارية لهذا الغرض . فاذا لم تكف هذه الخلوات تخصم بباقي التكاليف على الاعتمادات المالية المخصصة في الموازنة لهذا الغرض وعلى وفورات الباب الاول الخاص بالاجور حتى تتم تسوية حالة هؤلاء العاملين على فئات مالية تنشأ بصفة شخصية . وتعتبر الزيادة في عدد الفئات المالية اللازمة لتنفيذ هذه التسوية زيادة حتمية في موازنة

فضلا عن اعتبارات العدالة بانصاف الراسيين في خدمتهم الوظيفية وهو ما يتفق ايضا مع ما تنص عليه نظم العاملين من أن الترقية بالفئة ٨٧٦ / ١٤٤٠ بالاختيار للكفاءة .

امتدت هذه الفرصة للترقية بقانون تصحيح اوضاع العاملين رقم ١١ لسنة ٧٥ الى العاملين بالقطاع العام حيث حددت المادة الاولى من قانون اصداره نطاق سريان احكامه بالعاملين بالقطاعين الحكومي والعام وذلك رغم تطبيق نظام توصيف وتقييم وترتيب الوظائف في وحدات القطاع العام باعتبار أن هناك شركات تم توصيف وتقييم وظائفها منذ سنوات ولكن ترتيب هذه الوظائف لا يسمح بترقية العاملين الى وظائف اعلى لعدم وجود وظائف خالية بالهيكل التنظيمي ، وذلك رغم استيفاء المرشح للترقية لاشتراطات شغل هذه الوظائف .

وان كان هذا التطبيق محل نقد من خبراء ترتيب الوظائف لتعارضه مع نظام ترتيب الوظائف المطبق في وحدات هذا القطاع والذي ينص على ان تكون الترقيات على اساس من الاعتبارات الموضوعية المتعلقة بالوظيفة وليس على اساس انجازات شخصية بالعامل ومؤهله .

المتغير الخامس : خلق مجموعات وظيفية تخصصية :

ويساعد انشاء مجموعات وظيفية تخصصية جديدة على فتح فرص للترقية لافرادها دون مزاحمة لهم من غير اصحاب التخصص الوظيفي . ومن الأمثلة على ذلك ما اقترحه برنامج الاصلاح الاقتصادي والمالي ١٩٦٨ من احتياج عمليات تدعيم وترشيد الجهاز المالي الى الحوافز المادية والمعنوية التي تدفع العاملين للاستمرار في اداء عملهم بأعلى مستوى من الكفاية ، ولا يمكن ان يتأتى ذلك الا اذا اتاحت لهم فرص الترقى والمكافأة دون مزاحمة وعلى اساس من التخصص والاختيار

المتغير السادس - الهياكل الوظيفية بالمحليات : تتفاوت فرص الترقية في التطبيق الإداري بين الفرص المتاحة بالهيكل الوظيفي بالوزارات على مستوى الجمهورية وبين الفرص المتاحة بالهيكل الوظيفي داخل المحافظة .

فتبعية الفئات المالية للعاملين في العاصمة لوزارات لها ميزانية وظائف على مستوى الجمهورية يكفل لهم تكافؤا في فرص الترقية اكبر وايسر لأن كل وظيفة تخلق على مستوى الدولة تكون من نصيب العامل الاقدم أو الاكفأ لها في حين أن ربط الفئة المالية للعامل بميزانية وظائف محافظة معينة تجعل فرصة ترقيته محدودة بخلق فئة وظيفية بالمحافظة التي يتبعها مما قد يؤدي الى وجود تفاوت بين العاملين الذين تتساوى مؤهلاتهم وظروفهم .

وتعتبر كثير من الدراسات ان هذا التفاوت من الأسباب الرئيسية التي عطلت نقل العاملين بوزارات الخدمات الى المحليات واخرت تطبيق نظام الحكم المحلي في مصر لذلك تطالب باعادة النظر في سياسات التركيب الهيكلي للوظائف بالمحليات بحيث لا يضار العاملون المنقولون للمحليات في تدرج مستقبلهم الوظيفي وذلك بالاختيار بين أحد البدائل التي تلائمنا مثل « تدرج هرمي اقليمي » او « توحيد الاقدميات بين عدة محافظات متكاملة جغرافيا وتخطيطيا » او « الاحالة الى المعاش بعد الوصول الى مستوى وظيفي معين » . وتبرز أهمية هذا المتغير بوجه خاص بالنسبة الى مجموعة العاملين بالوظائف التخصصية .

المتغير السابع : اتاحة الفرصة للعناصر الشابة : تتجه السياسة الادارية والوظيفية للدولة لاتاحة الفرصة للتقدم للعناصر البشرية الشابة ، بينما يحقق حيوية وتجديد الادارة . ويتمثل التطبيق الإداري لهذه السياسة في عدة امور من أهمها :

— حظر مد مدة خدمة العاملين الذين يبلغون سن الاحالة الى المعاش وعدم قبول استثناء على هذه القاعدة الا في صورة الخبرة غير المتوافرة ، وعلى أن يكون استبقاؤها في مقابل مكافآت تعادل الفرق بين المعاش والمرتب دون شغل الفئات الوظيفية المدرجة بالميزانية .

— تيسير الاحالة للمعاش قبل بلوغ السن القانونية بضم مدد اعتبارية للخدمة أو تسوية معاش العامل على اساس معاش كامل دون خصم أي مبالغ أو خصومات منه .

ولا شك ان تطبيقات هذه السياسة ستفسح الطريق امام العناصر الشابة لفرص اكبر للترقية الى الوظائف الاعلى .

سياسات الحوافز في القطاع العام

بجمهورية مصر العربية

د. زكي محمود هاشم

انه من الاهمية بمكان ان يكون الفرد قادرا على العمل **Able to work** ولكن الاهم هو ان يكون متحمسا لاداء العمل وراغبا فيه **Willing to work** وترتكز هذه الرغبة بصفة اساسية على مقدرة الادارة على تحقيق التكامل بين مصالح وحاجات واهداف العاملين وبين تلك المصالح والحاجات والاهداف الخاصة بالمشاة . ولذلك ففي الآونة الحديثة زاد الاهتمام بتحفيز العاملين ، وخلق الرغبة لديهم للعمل التعاوني الفعال بما يكفل الانجاز الاقتصادي لاهداف المشاة ، باعتبار ان سياسات الحوافز تلعب دورا فعالا في معالجة كثير من مشكلات الكفاية الانتاجية ، سواء على مستوى المشاة ، او على مستوى المجتمع ككل ، وبصفة خاصة في مراحل النمو الاقتصادي والاجتماعي . ويهدف تحفيز العاملين الى التأثير في سلوكهم ، وتوجيه هذا السلوك الوجهة المرغوبة ، بما يكفل التحقيق الاقتصادي لاهداف المشاة . ولهذا يؤكد «ديفيز» (١) على ضرورة ان يستعين المدير بمهارات مديدة في مجالات علم النفس **Psychology** وعلم الاجتماع **Sociology** وعلم الانثروبولوجي **Anthropology** وذلك لمحاولة فهم وحل المشكلات المتعلقة بالعلاقات الانسانية . واذا كان الهدف من سياسات الحوافز هو رفع الكفاية الانتاجية للعاملين وخفض تكلفة الانتاج وتحسين جودته ورفع معدلات نمو الدخل القومي ومحاولة الاستغلال الامثل للطاقات المتاحة ، فان فاعلية ورشد سياسات الحوافز تعتبر من الدعائم الاساسية لنجاح التنمية الاقتصادية ونفع عجلة الاقتصاد القومي .

وفي ج. م. ع ، يتطلب ترشيح القطاع العام الاستغلال الاقتصادي الامثل لمختلف الطاقات والامكانيات المتاحة ، وبصفة خاصة الموارد البشرية لا سيما ان موارنا المادية محدودة ومعدل التزايد السكاني مرتفع . وعلى ذلك يكون من الاهمية بمكان رفع الكفاية الانتاجية للعاملين . وهذا ما دفعنا الى بحث سياسات الحوافز في القطاع العام في الجمهورية ، والوقوف على دور هذه السياسات في احداث التنمية المستهدفة وتحديد المؤشرات والاسس التي تكفل التخطيط السليم لانظمة الحوافز . ويتضمن البحث قسمين اساسيين : القسم الاول وهو بمثابة بحث نظري يتناول دراسة نظرية حول مدخل التحفيز . ويتناول القسم الثاني دراسة تحليلية لسياسات الحوافز في القطاع العام .

القسم الاول

دراسة نظرية حول مدخل التحفيز

الحاجات الانسانية **Human Needs**

ان ملاحظة السلوك البشري شيء ، وفهمه شيء آخر ، والتأثير فيه وتوجيهه الوجهة المرغوبة شيء ثالث . ويتطلب فهم السلوك البشري ، والتأثير فيه ، وضبطه دراسة وتحليل الحاجات الانسانية .

دكتور زكي محمود هاشم

استاذ ادارة الاعمال المساعد
ووكيل كلية التجارة جامعة الازهر

وبصفة عامة يمكن تقسيم الحاجات الانسانية الى ثلاثة انواع هي :

الحاجات الفسيولوجية Physiological Needs
والحاجات الاجتماعية Social Needs
الذاتية Egoistic Needs

وترتبط الحاجات الفسيولوجية بطبيعتها بوظائف بيولوجية . وهي حاجات اولية مشتركة في كافة الأفراد .

أما النوعان الآخران من الحاجات فيشار إليها بأنها حاجات ثانوية حيث هي حاجات غير ملموسة Intangible وتختلف من شخص لآخر بدرجة أكبر بكثير من الحاجات الأولية .

وفي النوع الاجتماعي ، تبرز حاجات الاتصال Contact والمشاركة Association

والحب والمحبة Love and affection
والقبول Acceptance

وتشق الحاجات الذاتية من ضرورة نظر الشخص لذاته Self بطريقة معينة . ومن بينها الاعتراف والتقدير Recognition والسيادة أو السيطرة dominance والاستقلال Independence والانجاز Achievement وتحقيق أو تأكيد الذات Self actualization

وتولد الحاجات بصفة عامة نوعا من التوتر tension يدفع الشخص لحدوث سلوك معين للتخفيف من حدة التوتر . وتهدف التصرفات السلوكية الى اشباع الحاجات الانسانية .

ومن المشكوك فيه أن ايا من الحاجات — أو كلها — يتم اشباعها تماما وبمعدل ثابت . فالشخص بصفة دائمة يرفع مستوى طموحه كلما نبت وزادت انجازاته . وإذا كان الشخص قادرا على أن يشبع حاجاته بطريقة مقبولة لنفسه والمجتمع الذي هو جزء منه ، يعتبر

حينئذ شخصا متكيفا أو متوافقا Adjusted والهدف من عملية التكيف أو التوافق هذه هو اشباع الحاجات . وينتج عدم التكيف أو عدم التوافق عندما يخفق الشخص في اشباع حاجاته أو عندما يقترن اشباعها بصعوبة بالغة أو عندما تشبع بطريقة لا يقرها المجتمع . ومن أمثلة السلوك الدال على عدم التوافق ، التنقل الزائد بين الوظائف المختلفة والانسحاب (أى ترك خدمة المنشأة) أو أحلام اليقظة daydreaming والغيرة Jealousy والشكوى الزائدة والتفاخر أو التباهي bragging وغيرها .

وهناك حاجات لا يقدر الشخص على اشباعها بأى طريقة ، ومن ثم لا يتم استبعاد التوترات الناشئة عنها . والنتيجة هي الاحباط Frustration الذى يتم التعرف عليه من خلال أنواع معينة من السلوك مثل العدوان aggression (هجوم على العائق الذى عاق الفرد عن تحقيق هدفه) والارتداد أو النكوص Regression (أحداث تصرفات من نوع غير ناضج) والاستسلام Resignation (خضوع تام للقدر) والتثبيت Fixation (تكرار سلوك لا قيمة له) وغيرها .

وبديهي أنه يجب على المدير أن يكون على علم بطبيعة حاجات مرؤوسيه ، وأن يلاحظ الدلالات على سوء التكيف والاحباط . وبمعنى آخر يلزم أن يكون لديه بعض المعلومات عن الطبيعة البشرية وعن أسباب تصرفات الأفراد ودوافعهم حتى يمكنه ضبط سلوكهم وتوجيهه والتحكم فيه .

نماذج أو أنماط الحاجات الانسانية :

رغم أن هناك اختلافا بين الأفراد ، إلا أنه من المعتقد أن هناك أنماطا أساسية للحاجات Need Patterns وربما كان النموذج الأكثر قبولا هو نموذج « ماسلو » (١) وفيه يرى هذا

A. Maslow, Motivation and Personality, New York, Harper, 1954.

العالم النفساني أن الحاجات الانسانية تتدرج في أهميتها وبصفة عامة تأتي الحاجات الفسيولوجية في المرتبة الاولى من حيث أهمية الاشباع تليها الحاجات السيكولوجية . وطبقا لنظرية « ماسلو » فإن اشباع الفرد لحاجة من حاجاته بدرجة معقولة يتولد عنه ظهور حاجة أخرى على مستوى أعلى . فالحاجات الفسيولوجية هي التي يلزم اشباعها أولا وبمجرد اشباعها بقدر معقول تبرز الحاجة الى الأمن وباشباعها تبرز الحاجة الى الانتماء ، ثم الحاجة الى الاحترام والتقدير ، ثم الحاجة الى تأكيد الذات . ويؤكد « ماسلو » أن الحاجات غير المشبعة هي الدافع للسلوك البشري . فالعامل ذو الأجر المحدود يتم تحفيزه من خلال زيادة أجره أو منحه مزايا مادية أخرى تكفه زيادة دخله . والمديرون يتم تحفيزهم من خلال التحفيز الادبي الذي يجدون فيه تأكيدا لذاتهم . وينفس المعيار تخطيء الإدارة اذا هي وفرت برنامجا للخدمات الاجتماعية لحفز العاملين دون أن يسبق ذلك وجود هيكل عادل للأجور يكفى لاشباع الحاجات الفسيولوجية للعاملين . كذلك تخطيء الإدارة اذا ما اعتقدت أن مدخل التعويضات المالية مدخل كاف وحده لضمان رضاء العاملين وارتفاع معنوياتهم . فارتفاع المعنوية لا يوفره الدخل المادى وحده . ولنا في تجارب الهوثورن التي أجرتها شركة وسترن اليكتريك وغيرها من التجارب التي أجريت لقياس المؤثرات على الكفاية الانتاجية ما يؤكد ذلك . فما دامت الحاجات الفسيولوجية وحاجات الأمن قد اشبعت بقدر معقول فإن العاملين يتطلعون الى حاجات أخرى على مستوى أعلى لاشباعها . ولذلك نجدهم يظهرون نوعا من عدم الرضا بالنسبة لأوجه معينة في البيئة غير الوجه المادى . وتدور هذه الأوجه حول حاجات تحقيق الذات والاحترام والالفة والتعاطف الاجتماعى .

نموذج « هرزبرج » للتحفيز :

من بين نظريات التحفيز الحديثة والجدلية في ذات الوقت نظرية « فردريك هرزبرج » Herzberg (٢) وتتفق هذه النظرية مع **مدخل تحقيق الذات** Self actualization الذى أورده « ماسلو » ومع « نظرية ص » Theory Y التى أوردها « ماكجريجور » ومع نماذج القيادة الديموقراطية . ويقوم جوهر نظرية « هرزبرج » على اعتبار أن العمل ذاته هو المصدر الاساسى — ان لم يكن الوحيد — لتحفيز العاملين . وتفترض النظرية أن هناك نوعين اساسيين من العوامل . والنوع الاول اطلق عليه صاحب النظرية العوامل الصحية Hygienic Factors ويعنى بها عوامل المحافظة على معنوية العاملين ومن أمثلتها الأجر والعلاقات الشخصية والاشراف وسياسة المنشأة واسلوبها في الإدارة وظروف العمل والمركز Status والأمن الوظيفى Job Security على أن هذه العوامل لا تخدم في تنشيط وتنمية الرضاء عن العمل . ولكن عدم وجودها أو نقصها يمكن أن يخلق عدم الرضاء . وعلى ذلك فوجود مثل هذه العوامل يخدم فقط في التقليل من حدة عدم الرضاء — أما النوع الثانى من العوامل فيشير اليها صاحب النظرية باعتبارها عوامل محفزة Motivators تعاون على التقدم والنمو وتحقيق الذات . ومن أمثلتها العمل ذاته والاعتراف والتقدير Recognition والانجاز Achievement وإمكانية النمو والتقدم . وكافة هذه العوامل المحفزة تتعلق بالعمل ذاته وليس بالبيئة المحيطة سواء كانت بيئة طبيعية أو ادارية أو اجتماعية . وبمعنى آخر فإن العمل ذاته هو مصدر تحفيز القائم بالعمل . أما العوامل الصحية فتخدم فقط في تطهير البيئة وتلافي حالة عدم الرضاء . وبمعنى آخر فإنها تخدم في توفير بيئة عمل ملائمة .

الدراسة المنطقية للفرد ولخلفيته Background بالإضافة الى دراسة حاجاته الاولى والاجتماعية والذاتية واهميتها النسبية فيما بينها بالنسبة للفرد موضع الدراسة وهذه مسئولية جهة الادارة .

الانسان الناضج :

يرى « ارجرز » (١) ان السلوك الناضج Mature behavior يتميز بخصائص عديدة اهمها النشاط المتزايد والاستقلال وادراك ومعرفة الذات او النفس والرقابة عليها والطموح لشغل وظائف ذات مستوى اعلى واتساع الرؤية وبعد النظر وامتلاك اهتمامات اعمق والقدرة على التصرف بطرق مختلفة لاشباع الحاجات . ويكون هذا النضج جزءا من الشخصية الانسانية الكلية Personality ويرى « ارجرز » ان السياسات والاجراءات بالمنشأة غالبا ما تكون غير قادرة على اجتذاب او الاحتفاظ بالافراد الناضجين Mature people كذلك يرى « ماكريجور » (١) ان مداخل الادارة التقليدية تميل الى احباط حاجات ودوافع الافراد الناضجين . كما يرى ان اساس هذه الادارة التقليدية يقوم على افتراضات غير صحيحة عن الشخصية الناضجة وهي الافتراضات التالية :

١ - ان الانسان العسادي لديه كره فكري او غريزي Inherent dislike للعمل وهو يتجنبه كلما أمكنه ذلك .

٢ - نتيجة لهذه الخاصية الانسانية في كره العمل ، فان معظم الناس يجب ان يرغبوا Coerced على العمل وان يراقبوا ويوجهوا ويهددوا بالعقاب لجعلهم يبذلون جهدا كافيا نحو تحقيق اهداف المنشأة .

ورغم ان صاحب هذه النظرية يرى انها تصلح لاختلاف المستويات الوظيفية ، فاننا نرى انها تناسب المستويات الوظيفية العليا والوظائف المهنية ، باعتبار ان شاغلي هذه الوظائف قد اُثبِعوا الى حد معقول حاجاتهم الفسيولوجية والحاجات الاجتماعية ومن ثم يركزون على اشباع حاجات الذات او النفس ذات المستوى الاعلى ، هذا بالإضافة الى كونهم اكثر اهتماما بأعمالهم . لكن لا يمكننا القول بان عوامل مثل الأجر والأمن لا تعتبر عوامل محفزة للعمل الصناعيين أو لصغار الموظفين الذين لم يحققوا اشباعا كافيا للحاجات ذات المستوى الأدنى . علاوة على ذلك فان تحفيز العاملين يرتكز في الواقع على كلتا المجموعتين من العوامل المرتبطة بالعمل وتلك المرتبطة بالبيئة . وبمعنى آخر فان العمل الجيد في بيئة غير جيدة لا يكون بالضرورة اكثر تحفيزا من العمل غير الجيد في بيئة جيدة . فمن الصعب ان تقبل فكرة امكانية تحفيز الموظف واستثارة قدراته من خلال ادائه لعمل جيد له قيمته واهميته . لكن الاجر منخفض الى جانب كون القيادة اوتقراطية فضلا عن كون سياسات العمل والسياسات الادارية ضعيفة غير مناسبة . وهذا يؤكد لنا ان الرضاء Satisfaction يتحقق بدرجة عالية عندما تتوافر العوامل الجدية المرتبطة بالعمل ، وكذا المرتبطة بالبيئة المحيطة . على ان النظرية بصفة عامة لاتغفل أهمية العوامل البيئية ، ولكنها تركز على العوامل المرتبطة بالعمل وتستعرض نظر رجال الادارة الى ضرورة الاهتمام بهذه العوامل ، باعتبار ان العوامل البيئية ليست كافية لتحفيز العاملين ، وانما الاهم منها العوامل المرتبطة بالعمل ذاته باعتبار ان اهم ما يثير حماس الموظف هو أدائه لعمل جاد له أهميته ويثير لديه اهتمامات وتحديات عديدة . وبصفة عامة فان فهم سلوك وتصرفات الفرد يقتضى

Chris Argyris, Personality and Organization, New York, Harper & Row, 1957, p. 50.
Douglas McGregor, The Human Side of Enterprise, New York McGraw-Hill Book, 1960,
pp. 33 - 34.

٣ - يفضل الانسان العادى ان يوجه ، ويرغب في تجنب المسئولية ولديه طموح ضئيل وينشد الامن فوق كل شيء .

ويشعر « ماكجريجور » ان هذا المدخل الادارى - والذي اطلق عليه « نظرية س » Theory X يرتكز على ان الشخص العادى ليس ناضجا ، كما هو وارد في تعريف « ارجرز » السابق الاشارة اليه .

وقد وضع « ماكجريجور » نظرية جديدة على اساس نتائج البحث السيكولوجى والاجتماعى واطلق عليها « نظرية ص » Theory Y كتقدير منطقي اكبر لقدرات الافراد (١) .

ويقوم جوهر النظرية الجديدة على الركائز التالية :

١ - ان استخدام المجهود البدنى والذهنى في العمل شئ طبيعي تماما كاللعب او الراحة . وهذا يدل على ان الانسان العادى لا يكره العمل ، بل ان هذا العمل قد يكون مصدرا للرضا واشباع الحاجات ، ولذلك يقبله الانسان عن طيب خاطر كما انه قد يكون مصدرا للعقاب فيتجنبه كلما امكنه ذلك .

٢ - ان الانسان سوف يستخدم التوجيه الذاتى Self Direction والرقابة الذاتية Self Control في خدمة الاهداف التى يلتزم بها .

٣ - ان الالتزام بالاهداف يكون نتيجة للاثابة والمكافاة المرتبطة بالانجاز .

٤ - يتعلم الانسان العادى وتحت ظروف جيدة وصحيحة - ليس فقط ان يتقبل المسئولية بل ان ينشدها وان يسعى الى تحملها .

٥ - ان القدرة على اظهار واستخدام درجة عالية من التخيل والمهارة والابتكار في حل

المشكلات موزعة بين عدد كبير من الافراد ، وليست محصورة في عدد قليل منهم .

٦ - في ظل ظروف الحياة الصناعية الحديثة ، يستخدم جزء محدود فقط من الطاقات الذهنية للانسان العادى .

وواضح ان « ماكجريجور » يلقى على الادارة مسئولية توفير الظروف الصحيحة والملائمة لنمو الفرد وتصرفه تصرفا ناضجا ، وبصفة عامة فان الافتراض الذى يكونه المدير عن الطبيعة البشرية سوف يؤثر على طريقته واسلوبه في الادارة .

التحفيز الايجابى والتحفيز السلبى :

يمكننا ان نميز نوعين اساسيين من التحفيز ، هما التحفيز الايجابى Positive Motivation والتحفيز السلبى Negative Motivation ..

وتهدف الحوافز الايجابية الى رفع الكفاية الانتاجية وتحسين الاداء من خلال مدخل التشجيع والاثابة الذى يشجع الفرد على ان يسلك سلوكا معيننا نرضاه الادارة وعن طريق توفير التقدير والكسب المادى والادبى للاداء الجيد . هذا عكس الحال في الحوافز السلبية التى تسعى الى التأثير في سلوك العاملين من خلال مدخل العقاب والردع والتخويف ، اى من خلال العمل التاديبى .

والمشكلة الرئيسية هى تلك المتعلقة بمدى الأخذ بأى من اسلوبى التحفيز . فالمدير الذى يعتمد بصفة أساسية على اسلوب التخويف والعقاب . يعرف بأنه قائد سلبى Negative Leader أما المدير الذى يعتمد كلياً على اسلوب التقدير والتشجيع فيعرف بأنه قائد ايجابى Positive Leader لكن الامور لاتسير بمثل هذه البساطة في التطبيق العملى . فليس هناك مدير لا يستخدم مطلقا اسلوب العقاب والردع . والاختيار الاساسى للتحفيز

انما يتأكد بالنتائج العملية لأسلوبى التحفيز
الايجابى أو السلبى .

وبصفة عامة يوفر الحافز السلبى انتاجية
اعلى فى المدى القصير لكن يصاحبها هبوط فى
معنويات العاملين وما يعكسه ذلك من اعراض
سلوكية سلبية بترتب عليها هبوط الانتاجية فى
المدى الطويل .

اما الحافز الايجابى فانه يوفر روحا معنوية
اعلى وانتاجية اقل فى المدى القصير لكن على
المدى الطويل تزيد الانتاجية بدرجة كبيرة . وهذا
يرجح كفة المدخل الايجابى فى التحفيز .

صور التحفيز الايجابى :

ان الحوافز بصفة عامة متعددة الجوانب
والابعاد ، لان الحاجات الانسانية متعددة هي
الأخرى ولا يصلح حافز واحد لتحفيز كافة
العاملين ، وانما تتعدد الحوافز وتتفاوت فى درجة
فاعليتها ، وفقا لحالة كل فرد على حدة .
والقيادة الادارية الفعالة هي التى تعلم ايا من
صور التحفيز يجدر استخدامه فى كل موقف على
حدة . وفيما يلى نبرز عددا من المحفزات
الايجابية بنوعها المادى والمعنوى .

١ - اثاره العمل لاهتمامات العاملين
Interests بمعنى أن يكون العمل متفقا
مع قدرات القائم به ومهارته واستعداداته
وميوله .

٢ - عدالة الأجر الأساسى وتحقيقه
للاستقرار المادى والنفسى للعاملين .

٣ - تحقيق الارتباط بين الأجر والعمل فى
ضوء معدلات موضوعية للأداء . ومدخل التحفيز
هنا أن يكون الأجر ذاته محفزا للأداء فى ضوء
المعدلات النمطية للإنجاز . ومن ثم يكافأ فقط
من يتجاوز هذه المعدلات المقررة وليس من أدى
عمله على الوجه المطلوب فحسب .

٤ - التوسع فى تطبيق أنظمة الأجر

التشجيعى على الأساس الفردى والجماعى التى
يزداد بموجبها كسب العامل بطريقة مباشرة
بزيادة انتاجيته .

٥ - كفالة استقرار العاملين فى أعمالهم
وضمن استمرار العمل ذاته .

٦ - توفير حوافز مادية فردية أو جماعية
ترتبط مباشرة بانتاجية العاملين مثل منح مكافآت
تشجيعية أو علاوات استثنائية للعاملين الممتازين
الذين يحققون الأهداف المنشودة أو الذين يؤدون
أعمالا ممتازة فى نطاق زيادة الإنتاج أو تحسين
مستواه أو خفض تكلفته .

٧ - من صور التحفيز المادى اشراك
العاملين فى أرباح المنشأة ، بحيث يخصص لهم
نصيب معين من الأرباح يوزع عليهم بنسبة
المساهمة الفعلية لكل منهم فى تحقيق الأهداف .

٨ - من الأهمية بمكان أن يصاحب أسلوب
التحفيز الجماعى أسلوب التحفيز الفردى يكون
له تأثير مباشر وتعود نتائجه على أشخاص بعينهم
تعلق المنشأة - أو المجتمع بصفة عامة - أهمية
على نتائج جهودهم .

٩ - من صور التحفيز المعنوى توفير حوافز
إنتاج معنوية تتمثل فى توفير فرص الترقىات
الاستثنائية للعاملين الممتازين أو منحهم شهادات
تقدير أو الإشادة بهم أو إيفادهم فى بعثات أو غير
ذلك من صور التقدير للعاملين الأكفاء ، والتى
تشعرهم بما تعلقه المنشأة من أهمية على نتائج
جهودهم . وتبدو أهمية الحوافز الأدبية بصفة
خاصة فى الوظائف الادارية حيث فى هذا المستوى
تزداد الحاجة الى تأكيد شعور القائد الادارى
بكيانه ، وأهميته وهى عناصر مستمدة من طبيعة
ومستوى الأداء الادارى وفعالية تحقيق
الأهداف .

١٠ - ان توفير برامج الخدمات والمزايا
الإضافية فى مختلف نواحيها الاجتماعية والصحية

١٩٧١ وقانون نظام العاملين بالقطاع العام
رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ وملحقاتها والقوانين المعدلة
لهما هـ

والواقع ان السياسات التطبيقية للحوافز
متشعبة في مجالاتها . فهي قد ترتبط بنظام الاجور
او بنظام تقييم الوظائف او بانظمة العلاوات
والمكافآت والبدلات والترقيات والمشاركة في
الأرباح والمشاركة في الادارة والخدمات
الاجتماعية وغيرها .

وسنحاول فيما يلي لقاء الضوء على طبيعة
وابعاد اهم هذه السياسات وتحليلها بهدف
الوصول الى المؤثرات التي تكفل التخطيط
السليم لانظمة الحوافز وبما يكفل ازالة المعوقات
التي تعوق تقدم وتطور القطاع العام وتحقيقه
لزيد من الانطلاق .

١ - جدول الاجور :

يخضع كافة العاملين بشركات القطاع العام
للائحة موحدة للأجور أوردها نظام العاملين
بالقطاع العام دون تفرقة بين طبيعة النشاط
داخل وحدات هذا القطاع .

ولما كان نظام الأجور في دول الاقتصاد
المخطط - كما هو الحال في ج . م . ع . - جزءا
لا يتجزأ من عملية التخطيط للتنمية الاقتصادية
والاجتماعية ، فإنه يكون من المفيد عدم توحيد
مئات الأجور على مستوى جميع المشروعات
العامة . اذ من المفضل اختلاف مئات الأجور
باختلاف قطاعات النشاط الاقتصادي وفقا
لطبيعة نشاط كل قطاع وظروف العمل به
ومستوى التأهيل والخبرة المطلوبة . فضلا عن
اهمية القطاع بالنسبة للاقتصاد القومي . وتأخذ
المانيا الديمقراطية (١) - على سبيل المثال -
بهذا النظام حيث تختلف مئات وجداول الأجور

وتلك المتصلة ببيئة العمل من حيث ظروف العمل
وساعاته وبرامج الامان وغيرها ، ليكفل رفع
معنويات العاملين ويزيد من كفاءتهم الانتاجية .

١١ - من صور التحفيز المعنوي أيضا محاولة
تخليص الشخص من متاعبه الشخصية وخاصة
تلك المرتبطة بظروفه الاجتماعية خارج بيئة
العمل وحياته الخاصة . ويرجع ذلك الى ان
حياة الشخص بصفة عامة تكون بمثابة وحدة
متكاملة .

١٢ - يعتبر اشراك العاملين في ادارة المنشأة
مدخلا للتحفيز المعنوي ، حيث تتاح للعاملين
فرصة الاشتراك في ادارة وسائل الانتاج
والمساهمة بأرائهم وأفكارهم في تخطيط مستقبل
المنشأة وتوجيه حاضرها .

١٣ - من الحوافز غير المادية يبرز حافز
الإشراف الجيد . ونعني بذلك أسلوب الإشراف
الديموقراطي الذي يوفر للعاملين الفرصة
للابتكار ، ويتيح لهم حرية التعبير عن آرائهم
وأفكارهم والذي يقدر أهمية الثناء على جهود
العاملين في الوقت المناسب والاعتراف بقدراتهم .

وكلمة أخيرة في مجال الحوافز الايجابية ،
وهي أن الأشخاص مختلفون في مدى استجابتهم
لهذه الحوافز العديدة التي أشرنا اليها . ودور
الادارة هو أن تدرس حاجات المرؤوسين
ودوافعهم . وفي ضوء ذلك يمكنها أن تختار أنسب
أساليب التحفيز لأحداث السلوك المرغوب .

القسم الثاني

دراسات تحليلية لسياسات الحوافز في القطاع العام بجمهورية مصر العربية

يحكم سياسات الحوافز في القطاع العام
بجمهورية مصر العربية أساسا قانون المؤسسات
العامة وشركات القطاع العام رقم ٦٠ لسنة

Kurt Sack, Wages and Material Interest in Socialist Industry, I.N.P., U.A.R., Memo-
No. 495, pp. 8 - 10.

غالبا ما يؤدي الى تجاوز المستويات الطبيعية للوظائف والأعباء التي يمكن ان يشتمل عليها الهيكل الوظيفي .

وعلى ذلك يكون من الأجدر تخفيض عدد الفئات المالية التي يتضمنها جدول الأجور الأمر الذي يسهم في تسهيل اتمام الترقيات ، ويحد من كثرة أجزائها ويدعمها حيث تعكس هذه الفئات المحدودة حينئذ مستويات وظيفية حقيقية تتفق والواقع العملي لكل شركة في ضوء مجال نشاطها وحجم أعمالها وعدد المستويات الوظيفية بها وهو أمر يسهم في استقرار الهيكل التنظيمية للمشروعات العامة ، وعدم تغييرها لأسباب شخصية بهدف انشاء فئات جديدة تسمح بترقية عدد من العاملين . هذا الى جانب ان النظام المقترح يسهم في القضاء على مشاكل الرسوب الوظيفي للعاملين . كذلك سيخفف الى حد كبير حدة الصراع على الترقيات الصورية ، باعتبار ان الفئات المحدودة ستمثل في حد ذاتها مستويات متدرجة من الصعوبة والمسئولية تتفق والواقع العملي .

٣ - النسبة بين الحد الأدنى والأعلى للأجور

يبلغ الحد الأدنى للأجور في القطاع العام ١٤٤ (مائة وأربعة وأربعين) جنيها سنويا وهو بدء التعيين في المستوى الثالث . ويبلغ الحد الأعلى للأجور ٢٠٠٠ (ألفين) جنية سنويا وهو نهاية الربط المسالي لمستوى الادارة العليا . وعلى ذلك تبلغ النسبة بين الحد الأدنى والأعلى حوالي ١ : ١٤ هذا مع عدم ادخال بدل التمثيل أو غيره من البدلات التي يتقاضاها رجال الادارة العليا في النسبة المشار اليها والتي بادخالها سيكون الحدان الأدنى والأعلى للأجور أكثر تباينا من النسبة المذكورة . ويؤيد ذلك دراسة قام بها معهد التخطيط القومي اتضح منها ان النسبة بين أدنى وأعلى الدخول في القطاع العام في ج . م . ع تبلغ ١ : ٢٥ (بتضمين مختلف

باختلاف قطاعات النشاط الاقتصادي . فترتفع فئات الأجور في قطاع الحديد والصلب وقطاع التمدين عنها في قطاع تجارة الجملة ، وترتفع فئات الأجور في الصناعات الكيماوية عنها في الصناعات الغذائية ... وهكذا . من الأفضل اذن العدول عن سياسة فرض لائحة موحدة تسري على جميع العاملين في مختلف القطاعات وتطبيق سياسة تعدد اللوائح الوظيفية بما يتفق مع اختلاف طبيعة وظروف العمل في القطاعات المختلفة .

ويكفل النظام المقترح توزيع أفراد القوى العاملة على القطاعات الاقتصادية في ضوء احتياجاتها الفعلية ، حيث الفرصة متاحة لاجتذاب الخبرات والمهارات المطلوبة الى جانب ان هذا النظام يمثل صورة من صور التحفيز المادي الأساسية .

٢ - هيكل مستويات الأجور :

يتضمن هيكل الأجور الذي أورده نظام العاملين بالقطاع العام أربعة مستويات أساسية هي مستوى الادارة العليا والمستوى الأول والمستوى الثاني والمستوى الثالث . ويضم كل من هذه المستويات عددا من الفئات المالية التي تبلغ في مجموعها احدى عشرة فئة مالية .

والواقع ان فرض هذا العدد الكبير والموحد من الفئات بصفة تحكمية على كافة شركات القطاع العام بصرف النظر عن تفاوت طبيعة ومستويات وأعباء الأعمال في هذه الشركات ، الى جانب اشتراط الترقية الى وظائف الفئة الأعلى مباشرة (١) قد يدفع البعض من الشركات الى خلق وظائف مصطنعة بغرض تكملة تسلسل هيكل الفئات الوارد بلائحة الأجور ، الأمر الذي يفقد الهياكل التنظيمية والوظيفية صلاحيتها كمؤشر يعكس حقيقة الأعباء والمسئوليات . كذلك فان التعدد الزائد في المستويات المالية

(١) طبقا للمادة ٨ من نظام العاملين بالقطاع العام .

المدلات التى يتقاضاها رجال الادارة العليا وبخلاف المزايا العينية التى يتمتع بها كثير من شاغلى وظائف الادارة العليا وما يعكسه ذلك من زيادة على الدخول الحقيقية التى تؤثر على النسبة المشار اليها بالزيادة (١) .

والواقع ان هذه النسبة بين الحدين الأدنى والأعلى للأجور تبدو مرتفعة عنها فى بعض من الدول الاشتراكية . ففى يوجوسلافيا (٢) تتراوح النسبة ما بين ١ : ٤ ، ١ : ٨ فى أكبر المشروعات .

وفى المانيا الديمقراطية (٣) تبلغ حوالى : ١ : ٤ .

ولما كانت النسبة بين الحدين الأدنى والأعلى للأجور تعتبر مؤشرا للعدالة الاجتماعية ، فانه يكون من الأوفق محاولة التقريب بين هذين الحدين بما يتفق مع سياسة الدولة الاشتراكية التى تقوم على تقريب الفوارق بين الطبقات ، ويقتضى ذلك :

(١) اعادة النظر فى الحد الأدنى للأجور بحيث تعطى له نظرة اجتماعية بما يتفق مع مستوى المعيشة القائم ومع الأوضاع والظروف الاقتصادية . وأيضا بما نحصل معه على حد أدنى من الانتاجية فى ضوء معايير مقرررة للاداء .

(ب) ضرورة ربط دخول رجال الادارة العليا بتحقيق مستويات معينة من الانجاز بما يتمشى مع أسلوب الادارة بالاهداف . وهذا امر يقتضى معه اعادة النظر فى الأسلوب المطبق لتحديد أجور ومرتببات رؤساء مجالس ادارات الشركات

حيث يرتبط أجر رئيس مجلس ادارة الشركة بمستوى تقييم الشركة التى عين بها لعوامل لا دخل له فيها (٤) ، الى جانب عدم وجود ضوابط ومعايير لاختيار القيادات الادارية او معايير واضحة للكفاءة الادارية تؤخذ فى الاعتبار عند توزيع رؤساء مجالس الادارة على الشركات ذات المستويات المختلفة والتى من البديهي تتطلب مستويات مختلفة من القدرات والمهارات الادارية .

وفى هذا المجال تجدر الاشارة الى ان اللائحة السابقة للعاملين بالقطاع العام (٥) كانت تأخذ بفكرة ربط دخول رجال الادارة العليا فى بعض جوانبها بتحقيق مستويات من الانجاز وذلك انها كانت تشترط صرف بدل التمثيل فى ضوء ما تحقق من اهداف فى ختام كل سنة مالية ، فى حين ان اللائحة الجديدة (٦) أغفلت هذا الشرط ومعنى ذلك ان بدل التمثيل الذى يمنح لكبار العاملين بالقطاع العام أصبح بمثابة حق مكتسب لهم بعد ان كان مربوطا بتحقيق اهداف معينة فى خطة الشركة . وبالتالي فقد هذا البديل قيمته التحفيزية . ولهذا يقترح اعادة النظر فى منح هذا البديل بحيث يرتبط منحه بتحقيق الشركة لاهدافها المخططة .

٤ - سياسة تقييم الوظائف :

رغم ان القوانين واللوائح التى تنظم شئون التوظيف بالقطاع العام قد أقرت منح الأجر على قدر العمل فى ضوء نظام موضوعى لتقييم الوظائف باعتبار أن معيار العمل هو المعيار السليم

(١) معهد التخطيط التومى ، بحث من حصر وتقدير الاحتياجات من العمالة بالقطاع العام ، الدراسة الاولى ، اعدتها د. محمد عبد الفتاح منجى ، ابريل ١٩٧٥ ص ١٤١ وما بعدها .

(٢) I.L.O. Workers' Management In Yugoslavia, Geneva, 1962, p. 129.

(٣) I.N.P., Memo. No. 821, Some remarks on wage forms and job evaluation in the G.D.R., Feb., 1968, p. 21.

(٤) اعتد مجلس الوزراء فى اكتوبر ١٩٦٢ عددا من العوامل التى تؤخذ فى الاعتبار عند تحديد مستوى الشركة وبالتالي تحديد مستوى رئيس مجلس الادارة وهى عوامل : حجم الانتاج وحجم الاصول والاستثمارات وحجم القوى العاملة والقيمة المضافة وغيرها من العوامل .

(٥) مادة ٢٨ من نظام العاملين المقرر بالقرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ وقرار رئيس الوزراء رقم ٢٧٦٠ لسنة ١٩٦٧ بشأن أسس وقواعد صرف بدل التمثيل بالقطاع العام .

(٦) مادة ٢١ من نظام العاملين المقرر بالقانون ٦١ لسنة ١٩٧١ .

والموضوعى فى معاملة الافراد ، فان هذا المبدأ يبدو أنه غير ملتزم به تماماً فى التطبيق العملى .

فقد صدرت قواعد الاصلاح الوظيفى (١) مؤيدة لمبدأ تسعير الشهادات الدراسية ومقررة لحق من يحمل مؤهلاً معيناً فى الحصول على فئة معينة ومرتب معين . ولو كان حصوله على المؤهل ، أثناء عمله فى وظيفة لا تستحق هذه الفئة ، ولو كان العمل الذى يؤديه لا صلة له بهذا المؤهل . وبديهي أن معاملة العاملين على أساس تسعير الشهادات يؤدي الى عدم وجود توازن بين الأجر وبين عبء العمل . ان الأساس السليم لتحديد فئات الوظائف هو ان تحدد الفئة للوظيفة وليس للموظف . وان يكون ذلك بالقياس الى واجبات الوظيفة ومسئولياتها وشروط شغلها وليس بمراعاة المؤهلات الدراسية للموظف او طول مدة خدمته . ان تسعير الشهادات الدراسية يمثل عقبة كؤوداً أمام اجراء تنظيم للوظائف يقوم على أساس علمى سليم ، كما ان ضررها لا يقتصر على الوظائف ذاتها وانما يمتد الى ايجاد روح من التشاحن والتناوب بين مختلف طوائف العاملين .

على ان مناقشتنا هذه تحتم وقفة ضرورية امام نظام تقييم الوظائف الذى طبق فى شركات القطاع العام ، وتقييم هذا النظام فى ضوء مدى تحقيقه للأهداف التالية :

— تحقيقه لمبدأ الأجر على قدر العمل أى كفالة الصفة التحفيزية للأجر .

— كفاءته لادارة مختلف جوانب شئون التوظيف (الاختيار والتعيين والتدريب والترقية وغيرها) على أسس موضوعية قوامها العمل والمسئولية .

— قضائه على ظاهرة تسعير الشهادات الدراسية .

— دعم وتطوير ميزانيات الوظائف بالشركات .

٥ — سياسة منح البدلات :

أجاز نظام العاملين بالقطاع العام منح العاملين بدلات خاصة تقتضيها طبيعة العمل وبذل اقامة ، وكذلك البدلات المهنية بالفئات المقررة للعاملين المدنيين بالدولة (٢) .

وما نود التركيز عليه هنا هو انه قد برزت فى الآونة الأخيرة ظاهرة اتجاه الدولة الى الاستجابة لمطالب بعض فئات العاملين بمنحها بدلات معينة الأمر الذى أدى الى مطالبة فئات أخرى بأنواع متعددة من البدلات . والواقع ان المبالغة فى منح البدلات دون نظام واضح ومحدد نابع من طبيعة العمل وظرومه تؤدي لامحالة الى شعور كثير من العاملين بالغبن يتساوى فى ذلك الذين لا يحصلون على هذه البدلات والذين يحصلون عليها اصلاً . ولهذا يقترح اجراء مسح وظيفى شامل فى مختلف وحدات القطاع العام لتحديد الوظائف التى يتطلب الأمر تعويض شاغليها عن ظروف وطبيعة العمل بوظائفهم ، حتى يكون تقرير البدلات لوظائف وليس لطوائف من العاملين . وبهذا تتأكد الحكمة من منح البدلات باعتبارها حوافز ايجابية لمواجهة مقتضيات وظروف العمل وتحقق العدالة فى منحها .

٦ — العلاوات التشجيعية :

أجيز لمجلس الادارة (٣) فى حدود الاعتمادات المخصصة بالميزانية منح علاوة استثنائية واحدة بفئة العلاوة الدورية للعامل اذا بذل جهداً خاصاً يحقق ربحاً أو اقتصاداً فى النفقات أو زيادة فى الانتاج . على ان المشرع قد قيد منح هذه العلاوة بفترة زمنية معينة ، وذلك بالنص على انه لا يجوز منح هذه العلاوة الا مرة واحدة كل

(١) الصادرة بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ الصادر بشأن تصحيح اوضاع العاملين .

(٢) مادة رقم ٢٠ من النظام .

(٣) بمقتضى المادة ٢٥ من نظام العاملين .

سنتين ، وبشرط الا يجاوز العدد الذى يمنح هذه العلاوة ١٠٪ من عدد العاملين .

والواقع ان هذا القيد قد يؤدى الى تثبيط جهود العاملين الممتازين فى السنة التالية للسنة التى منحوا فيها علاوة استثنائية مادامت جهودهم الممتازة فى هذه السنة لن يكون لها اثر تشجيعى يعود عليهم بالفائدة . الى جانب ذلك قد يفقد العاملون الممتازون حماسهم للعمل والانتاج اذا ما حرموا من العلاوة الاستثنائية لتجاوزهم النسبة المحددة بالقانون . ولذا يكون من الاجدى منح المكافآت التشجيعية والعلاوات الاستثنائية بصفة مطلقة ، دون ان يحدها قيود زمنية او عددية وحتى دون التقيد بوصول اجر الشخص الى نهاية ربط مستواه الوظيفى مادام لم يحدث تجاوز للنسبة بين اجمالى الاجور والانتاجية المحققة فى الوحدة الاقتصادية .

٧ - وضع الفرد المناسب فى المكان المناسب :

يبرز هذا المدخل التحفيزى اهمية الحاق الانراد بالاعمال التى تثير اهتماماتهم وتتفق واستعدادهم وقدراتهم - وهذا ما اكده نظام العاملين بالقطاع العام فى نصه بأن يشترط فيمن يعين ان يكون مستوفيا لمواصفات الوظيفة المطلوب شغلها (١) وبديهي ان الالتزام بهذا المبدأ لا يجب ان يكون عند التعيين لأول مرة فقط ، وانما يظل ملتزما به فى مختلف الاعمال التى يعمد بها الى العاملين بعد ذلك ، سواء عند الترقية او النقل . والاخلال بهذا المبدأ يؤدى الى هبوط معنويات العاملين لاحساسهم بانهم الحقوا باعمال غير متفقة مع قدراتهم وميولهم ، ومن ثم تنخفض انتاجيتهم .

ويبدو ان مدخل وضع الفرد المناسب فى المكان المناسب غير ملتزم به الى حد كبير فى القطاع العام ، وهذا ما اكده احدى الدراسات (٢) التطبيقية التى اجريت على شركات القطاع العام

للمطابقة ما بين الوظائف المعين من اجلها العامل مع تلك التى يشغلها وقت الدراسة ، باعتبار ان هناك شروطا دنيا يجب استيفاؤها قبل التعيين فى وظيفة ما ، وبحيث تضمن الى حد مقبول مطابقة مواصفات العاملين لمطالبات هذه الاعمال . وقد اسفرت الدراسة عن انه كثيرا ما يحدث بعد التعيين نقل العاملين الى اعمال اخرى تختلف كثيرا او قليلا مع طبيعة الاعمال المعينين من اجلها . وبديهي ان هذه الظاهرة تؤدى الى عدم ترشيد استخدام العمالة بما يكفل الحصول على انتاجية عالية مع خفض تكلفة الانتاج الى جانب توفير نفقات اعادة التدريب وغيرها من النفقات .

٨ - المشاركة فى الارباح :

للعاملين بالشركات نصيب فى الارباح التى يتقرر توزيعها (٣) . وفى ضوء القواعد الصادرة بتوزيع واستخدام نصيب العاملين فى الارباح ، وكذا قواعد التوزيع النقدي على العاملين عن نصيبهم فى الارباح (٤) يستحق العاملون ٢٥٪ من صافى الارباح (بعد احتجاز مقابل الاحتياطى القانونى ، واحتياطى شراء سندات حكومية ، واحتياطى ارتفاع اسعار الاصول الثابتة ، مقابل التوزيع الاول للدولة والمساهمين وحصة الاشراف) . وتوزع نسبة الـ ٢٥٪ المشار اليها على اساس ١٠٪ خدمات اجتماعية مركزية للعاملين ، ٥٪ خدمات اجتماعية واسكان ١٠٪ توزيع نقدي . ويتم توزيع الحصة النقدية (١٠٪) اساس حساب متوسط الاجر النقدي فى اليوم لجميع العاملين بالوحدة الانتاجية ، ثم نسبة الحصة النقدية (قيمة التوزيع النقدي المعتمد) الى مجموع الاجور اليومية فينتج عدد الايام التى يصرف اجراها للفرد بحد اقصى ٥٠ جنيها فى السنة . كذلك يجوز تخصيص نسبة من حصيلة فائض التوزيع النقدي لصرف مكافآت

(١) مادة ٣ فقرة ٧ من نظام العاملين .

(٢) دراسة معهد التخطيط القومى السابق الاشارة اليها من ١٦٥ وما بعدها .

(٣) بمقتضى المادة ٥٩ من قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام .

(٤) بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٨٨٨ لسنة ١٩٧٧ وقرار رئيس الوزراء رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٩ .

للعاملين بالشركات التى تحقق خسائر لأسباب خارجة عن إرادتها . كما أنه يجوز استخدام جزء من فائض التوزيع النقدي فى حالة الشركات التى انخفضت أرباحها بنسبة أكبر من ١٠٪ عن أرباح السنة السابقة والتى يرى الوزير المختص زيادة التوزيع النقدي بها فى حدود التوزيع المعتمد للسنة المالية السابقة ، ويكون هذا التوزيع أكبر من قيمة الـ ١٠٪ المخصصة لأغراض التوزيع النقدي فى هذه الشركات .

والواقع أن تحديد نصيب العامل من الأرباح الموزعة فى صورة أجره الأساسى عن عدد من الأيام ، وهو أجر زمنى فى طبيعته ، يفقد هذا التوزيع صفته التحفيزية حيث يجب أن يتم توزيع الأرباح على أساس أكثر موضوعية ، وهو أساس الكفاية الانتاجية التى تعكسها المساهمة الحقيقية لكل من العاملين فى النتائج المحققة .

وبصفة عامة فإن النظام المقرر لتوزيع الأرباح يقتضى دقة أنظمة المحاسبة المطبقة فى الشركات بما يكتل إظهار الأرباح التى تتحقق لظروف غير عادية ، حتى نضمن أن زيادة الأرباح المحققة ترجع أساساً إلى زيادة جهد العاملين وزيادة مساهمتهم الحقيقية فى النتائج المحققة ، وليست مجرد نتيجة فروق سعرية أى زيادات سعرية تطرأ على قيمة الانتاج ، أو نتيجة تقدم تكنولوجى بحث أو غير ذلك من أسباب لادخل للعاملين فيها . هذا بالإضافة إلى أهمية أحكام الرقابة على تحقيق الشركة لخسائر لظروف خارجة عن إرادتها أو تحقيقها لأرباح تقل عن أرباح العام السابق بنسبة أكبر من ١٠٪ ، وذلك بما يكتل وجود مبررات موضوعية تحتم صرف الأرباح وليس مجرد اعتبارات اجتماعية تفقد النظام صفته التحفيزية . كذلك يقتضى الأمر إعادة النظر فى المخصصات التحصيلية التى تخصم من

الأرباح المحققة للوصول إلى صافى الربح ومنها على سبيل المثال مبلغ الـ ٥٠٪ الذى يحجز لمقابلة ارتفاع أسعار الأصول ، وهو مبلغ يعجز كثيراً عن ملاحقة الارتفاع السريع والمستمر فى أسعار الأصول الثابتة ، الأمر الذى يخشى معه ضعف قدرة الشركة على تكوين احتياطات رأسمالية تتطلبها ظروف التنمية .

٩ - المشاركة فى الإدارة :

اتيح للعاملين فى القطاع العام فى ج . م . ع فرصة كبيرة للاشتراك فى إدارة وسائل الانتاج وتخطيط مستقبل الشركة ، وذلك من خلال اشتراكهم فى عضوية مجلس إدارة الشركة عن طريق الانتخاب (١) .

والواقع أن هذا المدخل التحفيزى يحتاج إلى تطوير وتنمية الوعى الإدارى بدرجة أكبر بين أعضاء مجلس الإدارة المنتخبين ، بما يضمن اضطلاعهم بمسؤوليات هذا الدور القيادى الخطير بكفاءة وفاعلية ، وبما يضمن مشاركتهم الجدية والفعالة فى المجلس ، ويقضى على أى احتمال لاستئثار أعضاء مجلس الإدارة المعينين بالسلطة وتصريف أمور الشركة .

ويؤكد هذه التوصية ما ورد بأحدى الدراسات (٢) من أن ٦٩٪ من اجمالى العاملين بالقطاع العام بدون مؤهلات ، ونسبة كبيرة من هؤلاء أميون . كما تبلغ نسبة حاملى الشهادات الأقل من المتوسطة ٤٥٪ ونسبة حاملى الشهادات المتوسطة ١٩٪ وفوق المتوسطة ١٦٪ ونسبة الجامعيين ٥٤٪ ونسبة حاملى الشهادات العليا فوق الجامعية ٣٪ .

وهذه الإحصائية تؤكد ضرورة تنمية الوعى الإدارى للأعضاء المنتخبين من خلال برامج تدريبية مكثفة لتعوض جزئياً النقص فى المستوى

(١) المادتان ٤٨ ، ٤٩ من قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ والمعدلتان بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ وكذلك القانون رقم ٧٢ لسنة ١٩٧٣ بشأن تحديد شروط وإجراءات انتخاب ممثلى العمال فى مجلس الإدارة .

(٢) دراسة معهد التخطيط القومى السابق الإشارة إليها ص ٨٣ وما بعدها .

التعليمي . ويقترح في هذا الشأن ان تتولى وزارة القوى العاملة - بالاشتراك مع المؤسسات العلمية - تخطيط برامج خاصة لتدريب أعضاء مجلس الادارة المنتخبين للتعريف بأبعاد العملية الادارية ، ووظائفها والدور المطلوب منهم كأعضاء مجلس ادارة يمثلون مصالح الشركة أكثر من تمثيلهم لمصالح طائفية ، مع الأمام بجوانب التخطيط والتحليل المالي وأساسيات التنظيم والرقابة وغيرها من الجوانب التي تدعم وتغنى تجربة المشاركة في الادارة . وربما تكون الفائدة أكبر لو تقرر التحاق العامل بهذا البرنامج التدريبي واجتيازه بنجاح مقدما كشرط لترشيح نفسه لعضوية مجلس الادارة .

١٠ - اقتصاديات التحفيز :

بديهي ان نظام الحوافز المطبق لابد وأن يدر عائدا يفوق تكلفته . ويتحقق ذلك بتزايد الانتاجية الكلية بنسبة تفوق نسبة تزايد الأجر الكلية بما فيها الأجر النقدي ومشتملة على الحوافز النقدية والمزايا العينية وغيرها . على أن هذا المبدأ يبدو أنه لم يتحقق في شركات القطاع العام مما يدل على عدم كفاءة وفاعلية تخطيط وإدارة أنظمة الأجر والحوافز في القطاع العام في ج . م . ع . ويؤكد ذلك ما ورد بتقرير إنجازات ونتائج أعمال قطاع الصناعة والثروة المعدنية عن عام ١٩٧٥ مقارنة بعام ١٩٧٤ (١) حيث بلغ معدل الزيادة التي تحققت في مجال الانتاج في الشركات الصناعية بالأسعار الثابتة في عام ١٩٧٥ بالمقارنة بعام ١٩٧٤ (١٠ ٪) في حين بلغ معدل الزيادة التي تحققت في مجال الأجر الكلية (شاملة للأجر الأصلية والإضافية والتشجيعية والمزايا العينية والتأمينات الاجتماعية وغيرها) في عام ١٩٧٥ بالمقارنة بعام ١٩٧٤ (٢٠ ٪) أي أن معدلات الزيادة في الأجر

الكلية بالشركات الصناعية تمثل ٢٠٠ ٪ من معدل الزيادة في الانتاج مقوما بأسعار السنة السابقة .

كذلك بلغ متوسط انتاجية الجنيه / اجر على مستوى جميع الشركات لجميع العاملين في عام ١٩٧٥ (٧ر٢) جنيه مقابل ٧ر٧ جنيه في عام ١٩٧٤ بنقص قدره ٥ر٠ جنيه .

وتجدر الإشارة الى أن ظاهرة ارتفاع معدلات الزيادة في الأجر الكلية (شاملة للحوافز بأنواعها المختلفة) عن معدلات الزيادة في الانتاج تكتسفت أيضا عند عرض إنجازات عام ١٩٧٤ بالمقارنة بعام ١٩٧٣ (٢) حيث اتضح أن نسبة الزيادة في الانتاج عام ١٩٧٤ بالمقارنة لعام ١٩٧٣ على مستوى القطاع بلغت ٣ ٪ بالأسعار الثابتة في حين بلغت نسبة الزيادة في الأجر الكلية عن نفس الفترة ٩ ٪ . أي أن معدلات الزيادة في الأجر الكلية على مستوى القطاع تمثل ٣٠٠ ٪ من معدلات الزيادة في الانتاج .

والواقع أن هذه الظاهرة اللافتة للنظر تتطلب منا الحيلة ، وعدم تقرير أي زيادات في الأجر أو الحوافز ما لم تكن تقابلها زيادات مناسبة في معدلات الانتاج ، حتى لا تصبح تعويضات العاملين مجرد أعباء لا يقابلها عائد مناسب . ونحن نؤكد هذا القول بمناسبة صدور نظام المكافآت التشجيعية الجماعية للعاملين بالوحدات الاقتصادية (٢) والذي يستلزم وجود ضوابط ، ومقاييس موضوعية دقيقة تكفل التأكد من تحقيق الأهداف المخططة وزيادة الانتاجية بصفة عامة .

ونعود مرة أخرى الى التأكيد على أهمية تخطيط أنظمة الحوافز بأنواعها وصورها المختلفة

(١) تقرير صدرته وزارة الصناعة والثروة المعدنية - الجزء الأول - أغسطس ١٩٧٦ ص ٤٤ وما بعدها .
(٢) تقرير وزارة الصناعة والتعدين عن إنجازات ونتائج أعمال قطاع الصناعة والتعدين من عام ١٩٧٤ . الجزء الأول - يونيو ١٩٧٥ ص ٥٢ وما بعدها .
(٣) هذا النظام اعتده السيد رئيس الوزراء في ٢٠/٧/١٩٧٥ . وتفاصيل هذا النظام وردت بتقرير وزارة الصناعة الأول ١٩٧٦ - ص ٦٦ وما بعدها .

المطبقة في شركات القطاع العام ، وذلك في ضوء
الاسس العامة التالية :

أ - من الاهمية بمكان ربط الاجر بالانتاج بما
يحقق العدالة وتكافؤ الفرص في معاملة العاملين
وان يستند ذلك الى تخطيط سليم لانظمة الحوافز
والاجور بزيادات مماثلة في الانتاجية تفاديا لحدوث
اي آثار تضخمية تضر بالاقتصاد القومي .

ومن الاهمية بمكان استخدام الاجور كحافز
على زيادة الانتاجية . كذلك ينبغي وجود تكامل
بين سياسات الاجور والحوافز وسياسة تخطيط
العمالة على المستوى القومي وعلى مستوى
الشركة .

ب - تعتبر سياسات الحوافز مدخلا لرفع
معنويات العاملين بهدف رفع كفاءتهم الانتاجية
الى جانب خلق روح الجماعة والولاء للمشروع .

ج - ينبغي تصميم نظام الحوافز في ضوء
اعتبارات اساسية تجمع ما بين دراسة حاجات
ورغبات ودوافع العاملين ، ودراسة ظروف
العمل والانتاج بالشركة واهدافها المخططة ،
وكذا دراسة الظروف الاقتصادية على المستوى
القومي وكذا الاهداف القومية المتمثلة في زيادة
الدخل القومي ودعم التنمية الاقتصادية .

د - يراعى اختلاف انظمة الحوافز باختلاف
مستويات العاملين وانشطتهم وطبيعة اعمالهم
كذلك ففي مجال المحاسبة على الحوافز ينبغي
الاتم المحاسبة على اساس الاجور الاساسية
وانما على اساس الجهد المبذول . ومن ثم يجب
التفرقة بين فئات العاملين بقدر مشاركتهم في
تحقيق الاهداف المنشودة .

هـ - يجب ان يتضمن نظام الحوافز المطبق
في الشركة تحديدا لمعدلات الاداء التي ينبغي
تجاوزها لاستحقاق الحافز . وينبغي ان تحدد
هذه المعدلات على اساس علمي دقيق .

وفي تحديد هذه المعدلات ينبغي ان يؤخذ في
الاعتبار مختلف الظروف القائمة ، سواء الداخلية
او الخارجية والتي يحتمل ان يكون لها تأثير على
الانتاجية . كذلك يجب تطبيق مقاييس علمية
لقياس اداء العاملين في مختلف المواقع .

و - ان تشجيع الحافز الجماعي لا يجب ان
يضحي بتشجيع الحافز الفردي على اسس
الجهد المبذول .

ز - لا يجب التركيز على الحوافز المادية
وحدها ، وانما يجب ان تمتد ابعاد التحفيز
لتشمل الحوافز المعنوية في مختلف صورها .

ح - ان الاهتمام بالتحفيز الايجابي لا يعنى
اهمال التحفيز السلبي في صورة عقوبات رادعة
حيثما كان ذلك مطلباً لمقاومة ظواهر الانحراف
والتسيب والسلبية والاهمال والتقصير .

ط - يجب ان يجرى تقييم دورى لنظام
الحوافز في الشركة لدراسة مدى كفاءته
الاقتصادية في ضوء العائد منه في صورة :

— زيادة وتطوير الانتاج .

— تحسين جودة الانتاج او تحسين الاداء
بصفة عامة .

— خفض تكلفة الانتاج كنتيجة مباشرة للجهد
المبذول ، مما يترتب عليه معدل استهلاك الوقود
واوازم التشغيل ومعدل استهلاك قطع الغيار
وخفض وقت الاعطال ومعدلات الحوادث
والقضاء على الفاقد والضائع . ويتطلب ذلك
وجود انظمة دقيقة لحسابات التكاليف .

— ترشيد استخدام عوامل الانتاج .

— تحقيق ارباح نتيجة جهد العاملين .

— تخفيض وقت الانتاج بمعدل معين .

او غير ذلك من الصور .

ي - يجب الاهتمام بتخطيط الانتاج ، حيث
ان وضع خطط انتاجية سليمة توضح المعايير
العامة والتفصيلية المستهدفة يعاون في تنفيذ
سياسة سليمة للحوافز ترتبط بالانتاج .

حول استراتيجية العمل المصرفي في مصر وسائل دعم إمكانات البنوك لرفع عمليات التنمية

أ. إبراهيم مختار إبراهيم

في كلمات محددة تناول رئيس الجمهورية في اجتماعه بقيادات العمل الاقتصادي في ١٠ يولييه ١٩٧٦ مشاكلنا الاقتصادية ، وأبعاد التحرك المطلوب لإعادة بناء الاقتصاد المصري، وعلاج المعجز في ميزان المدفوعات ، واستثمار القومات التي تتميز بها القاهرة والتي يمكن أن تجعل منها مركزا ماليا متقدما ، مؤكدا على الدور الذي يمكن أن تقوم به البنوك لدعم مشروعات الانفتاح الاقتصادي والمشاركة في تحقيق التنمية .

وتتناول هذه الدراسة وسائل تطوير البنوك المصرية التي يراها الباحث محققة لانطلاقها في مجال تجبيع وتعبئة الأموال ، وفي تقديم الخدمات المصرفية لكافة القطاعات الاقتصادية بالمستوى المطلوب من حيث سرعة الانجاز والوفاء بالاحتياجات ، بما يرضى من ورائه الاسراع في إعادة البناء وتحقيق الرفاهية للمجتمع .

المتطلبات التمويلية للتنمية ومساهمة البنوك في تدبيرها :

تحمل الاقتصاد القومى الآثار التي ترتبت على اعطاء الأولوية لنفقات الحرب (١) ، وتأجيل الكثير من النفقات الاستثمارية ، حتى انتهت حرب أكتوبر ١٩٧٣ بنصر عسكري وسط مجموعة من الصعاب في مقدمتها الالتزامات التي تخلفت عن قروض التسليح والمحافظة على القوة العسكرية،

إبراهيم مختار إبراهيم

نائب المدير العام للشئون المالية بالبنك المركزى
سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها بعنوان
« بنوك الاستثمار ودورها في النمو الاقتصادي »
نشر في عدد إبريل ٧٦ العدد الرابع - المجلد الثامن

(١) أشار وزير المالية في بيانه أمام مجلس الشعب الى ان نفقات الحرب والدفاع وما ارتبط بها من خسائر بلغت نحو ١٦ مليون جنيه مصرى خلال الفترة من يونيه ١٩٦٧ الى نهاية ديسمبر ١٩٧٥

وكبر حجم مطلوبات الجهاز المصرفي من الحكومة ، وازدياد حجم العجز في ميزان المدفوعات ، وصعود معدل التضخم ، وحاجة معظم المرافق الى التطوير .

وبعد فترة انتقالية قصيرة بدأت البلاد اعتبارا من عام ١٩٧٦ تنفيذ خطة خمسية قدر الاستثمار فيها بحوالى ٢٠ بليون دولار ، تقوم على اعطاء الاولوية لمشروعات البنية الأساسية، ثم الصناعات التصديرية ، فالصناعات التى تعتمد على الخامات المحلية وتوفر فرص العمالة ، ومن المأمول ان تحصل البلاد على تمويل خارجى ، خاصة من المنطقة العربية ، فى شكل معونات وقروض طويلة الاجل واستثمارات حكومية وخاصة فى حدود ١٢٥ بليون دولار ، وان تزداد المدخرات المحلية لترتفع نسبتها من اجمالى الناتج المحلى الى ١٥ ٪ فتوفر ٧٥ بليون دولار .

ومن الطبيعى ان تلقى مشاكل مصر اهتماما خاصا من الدول العربية المنتجة للبترول ، فقد اعلنت السعودية والكويت وأبو ظبى وقطر عن استعدادها لتزويدها بدعم مالى عاجل بحوالى ٧٥٠ مليون دولار ، وعن المساهمة فى انشاء صندوق لدعم الاقتصاد المصرى . كما ان هناك امام مصر امكانية الاقتراض من الصناديق التى ظهرت مؤخرا وهى صندوق النقد العربى (١) ، وصندوق الاوبك الذى ينتظر ان يقدم للدول النامية قروضا فى حدود ٧٠٠ مليون دولار بدون فائدة، وصندوق (The trust fund) ، هذبا لاضافة الى القروض التى تسعى مصر للحصول عليها من صناديق التنمية الاخرى مثل الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى ، والصندوق الكويتى للتنمية الاقتصادية وصندوق أبو ظبى للانماء الاقتصادى العربى ، وصندوق التنمية السعودى ، والبنك الاسلامى للتنمية .

ولما كان الاعتماد على المصادر السابقة للتمويل لا يكفى لمواجهة احتياجات الاقتصاد المصرى ، فقد بات من الضرورى ان تعمل مصر على اجتذاب رؤوس الأموال استنادا الى اقتصاديات السوق . ومن هذا المنطلق صدر القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ الذى فتح مجالات الاستثمار امام العرب والاجانب ، وقدم ضمانات جدية لهم ضد مخاطر التأميم والمصادرة ، مقرر ا عفاءات ومزايا ضريبية مشجعة على انشاء المشروعات فى مصر . كما تعمل السلطات جاهدة لتطوير النظم الادارية لرفع مستوى الاداء والقضاء على التعقيدات المكتبية ومواطن الاختناقات بما يهيئ المناخ لقيام تلك المشروعات ونجاحها .

وغنى عن البيان ان تؤكد على ما يمكن ان تضطلع به البنوك فى مجال تجميع الأموال من الاسواق ، وذلك عن طريق قبول الودائع بأنواعها، والحصول على القروض وضمان القروض المقدمة من أجهزة تمويلية اخرى والمشاركة فى مجموعات التمويل ، والمساهمة فى تأسيس وتطوير المشروعات، واعداد دراسات الاستثمار والجدوى وتقييم المشروعات، وتقديم الخدمات الاستثمارية المتعددة ، والاشراف على الاصدارات الجديدة للأسهم والسندات والترويج لها ، وتمويل عمليات التجارة الخارجية وذلك عن طريق تقديم التسهيلات الائتمانية للمستوردين ، ومنح تمويلات مقدمة للمصدرين ، وضمان التسهيلات اللازمة لتلك العمليات .

ولاهمية هذا الدور الكبير سمح قانون الاستثمار رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ لرأس المال العربى ، والاجنبى بأن يكون مع رأس المال المحلى بنوكا تجارية مشتركة تقوم بعمليات بالعملة المحلية والعملات الاجنبية وقد بلغ عدد هذه البنوك ثلاثة . كما أجاز تكوين بنوك استثمار وبنوك أعمال يقتصر نشاطها

(١) انشاته الدول العربية براسمال قدره ٧٥٠ مليون وحدة سحب خاصة - لتحقيق معة اغراض من بينها تقديم قروض قصيرة الاجل لتصحيح اختلال موازين المدفوعات فى الدول الاعضاء .
(٢) انشاء صندوق النقد الدولى من فائض مبيعات الذهب لتقديم دعم اضافى للدول التى تعاني من خلل فى موازين مدفوعاتها .

على العمليات التى تتم بالعملات الحرة وذلك فى شكل مشروعات مشتركة أو مملوكة بالكامل لرأس المال العربى أو الأجنبى ، وقد تأسس من هذه البنوك بنكان بالاشتراك مع رأس المال المحلى ، واثنا عشر فرعاً لبنوك خارجية . ووفقاً لنظام المناطق الحرة رخص بفتح فرع لبنك أجنبى (١) . وذلك بخلاف العديد من مكاتب تمثيل البنوك التى تم انشاؤه فى الحقبة الأخيرة .

ويعكس الاقبال على ارتياد مجال العمل المصرفى من جانب المستثمرين ثقة المؤسسات المالية فى الخارج فى جدية ما اتخذته مصر من اجراءات لتطبيق سياسة الانفتاح الاقتصادى فضلاً عن الاطمئنان الى فرص ومستقبل الأعمال بها . . كما يشكل قيام هذه البنوك فى حد ذاته عنصر ضمان وثقة للمستثمرين والشركات الخارجية التى تربطها عادة صلات وثيقة بالأجهزة المصرفية ، وهو ما يهد الطريق لقيامها بالمشروعات التى تحتاج اليها البلاد .

تعديلات أساسية فى التشريعات المصرفية :

ورغبة فى تهيئة مناخ العمل أمام البنوك المصرية للانطلاق فى ظل هذه المتغيرات ، ومع التطورات التى حدثت فى هيكل البنوك وتلك المنتظر حدوثها ، بدأ من الضرورى اجراء التعديلات اللازمة فى التشريعات المصرفية القائمة حتى يمكن للبنوك المصرية أن تتنافس مع البنوك الأجنبية فى القيام بالدور المطلوب نحو تجميع وتعبئة الأموال وخدمة المستثمرين والمشاركة الجادة فى البناء الاقتصادى .

وفى هذا الشأن صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٦٦٣ لسنة ١٩٧٥ فنص على إلغاء القرار الجمهورى رقم ٢٤٢٢ لسنة ١٩٧١ الذى كان قد صدر لتحديد اختصاصات وحدات الجهاز المصرفى ، ومن ثم أصبحت البنوك حرة فى مزاولة كافة أنواع العمليات والأنشطة المصرفية لمختلف القطاعات ، كما صدر القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ محققاً عدة أهداف من أهمها :

— تخويل البنك المركزى كافة السلطات لتنظيم السياسة النقدية والمصرفية والإشراف على تنفيذها وفقاً للخطط المقررة ، وبسط إشرافه ورقابته على فروع البنوك الأجنبية الى جانب بنوك القطاع العام .

— استحداث أنواع جديدة من البنوك للعمل فى مصر تمثيلاً مع متطلبات سياسة الانفتاح الاقتصادى ، وذلك بالتنسيق مع قانون استثمار المال العربى والأجنبى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٥ .

— كفالة المزيد من الحرية للبنوك المصرية فى ممارسة نشاطها ، وفتح مجالات العمل أمامها فى تجميع المدخرات والقيام بمختلف ألوان التمويل المحلى والخارجى، والمشاركة فى إنشاء المشروعات وشركات الاستثمار بما يسمح لها بالإسهام فى تنفيذ سياسة الانفتاح الاقتصادى .

— تمكين البنوك من الحصول على المستلزمات الانتاجية وتنفيذ الاستثمارات اللازمة لأغراضها دون التقيد بالنظم المقررة فى الحكومة والقطاع العام أو قواعد الاستيراد .

— استثناء العاملين فى الجهاز المصرفى من أحكام قوانين العاملين فى الدولة وفى القطاع العام ، بحيث يكون لهم لائحة خاصة للأجور والحوافز وبدلات السفر تتفق مع طبيعة العمل فى هذا القطاع .

نحو تعديل مسار البنوك لتحقيق الانطلاق :

إذا كانت البنوك المصرية قد كسبت يدها لسنوات طويلة عن القيام بدورها الطبيعي فى المساهمة فى تغطية رؤوس أموال المشروعات أو المشاركة فى تأسيسها أو تقديم القروض للتمويل الاستثمارى وذلك على أساس أن كافة صور التمويل المشار إليها تتم بالنسبة لوحدات القطاع العام عن طريق الموازنة العامة للدولة بحيث

(١) بيان البنوك المسجلة لدى البنك المركزى المصرى فى ٢١ أغسطس ١٩٧٦

اخلال بضوابط المحافظة على سلامة الموجودات والقيم المالية ، وهى جميعها من أسباب تنميسة الثقة التى يتركز على توافرها نجاح البنوك واطراد نشاطها .

ولا يخفى فى مجال التنظيم أهمية وجود دليل للعاملين يوضح اجراءات العمل فى ادارات البنك واقسامه ، ومثل هذا الدليل يفيد منه قداماء العاملين عندما يرغبون فى التأكد من احدى خطوات العمل ويفيد بصفة خاصة المبتدئين لانه يوضح لهم صورة كاملة لما ينبغى أن يكون عليه تتابع سير العمل فى كل وحدة داخل البنك . وترفق بهذا الدليل عادة نماذج من الاستثمارات والاوراق والمستندات التى يتم العمل بها ويكون ذلك فى الاعمال النمطية . ومما لا يحتاج الى ايضاح أهمية مراجعة دليل العمل وتعديله بهدف تحسين الخدمة واختصار الاجراءات وتيسير انسيابها الى طالبيها .

وبالنظر الى تشعب العمليات المصرفية وتداخلها وما يتطلبه احكام الرقابة والضبط من امساك العديد من السجلات واثبات مراحل انجازها أولا باول فان الاستعانة بالاجهزة الالكترونية المتطورة تحقق مزايا السرعة والدقة واستخراج العديد من المخرجات المفيدة . واذا كانت بعض البنوك المصرية تستعين فى الوقت الحالى بخدمات مثل هذه الاجهزة فان ذلك ما زال يتم بقدر محدود . ويتطلب الامر المزيد من العناية بدراسة هذا الموضوع والاستعانة ببيوت الخبرة المتخصصة لوضع الخطط المناسبة للتوسع فى الاستفادة من خدماتها ، ولا تخفى الأهمية الكبرى للتدريب على هذه الاجهزة سواء فيما يتعلق بادارتها وتصميم البرامج المختلفة وذلك ضمانا لسلامة تشغيلها والاستفادة منها على النحو المستهدف .

وفى مجال تنظيم البنوك يجب الا ننسى أهمية توفير أماكن العمل المناسبة . ونقصد بذلك حسن اختيار هذه الأماكن واعدادها بما يكفل توافر الاضاءة والتهوية وسهولة الحركة وحسن استقبال العملاء وراحتهم ، واحتياطات الأمن والمحافظة

اقتصر دور البنوك تبعا لذلك على تغطية احتياجات التمويل الجارى فقط ، فان هذه المفاهيم تغيرت الى حد كبير فى ضوء سياسة الانفتاح الاقتصادى ، والمطالب الطموحة للنمو الاقتصادى وما يستتبعها من الحاجة الى الاعتماد على جهود البنوك فى اجتذاب الأموال من الخارج ومقابلة اوضاع اقتصاديات السوق ، والاشتراك فى اقامة المشروعات مع المستثمرين العرب والاجانب ، والوفاء بالخدمات المصرفية لتلبية الاحتياجات المتطورة فى مختلف ميادين النشاط الاقتصادى .

وتحقيقا لهذه الاهداف لابد ان تهيب البنوك نفسها للتعامل مع الاسواق المالية العالمية والمستثمرين ، ونجاحها فى رسالتها يرتفع بالتنظيم السليم والادارة الناجحة . والتنظيم السليم قوامه تقسيم العمل وتوزيعه بما يحقق الدقة والانسياب ، وشغل الوظائف بالعناصر البشرية القادرة على تحمل مسؤولياتها ، وتبسيط أنظمة العمل ، مع الاستفادة من استخدام الاجهزة الالكترونية . هذا بالإضافة الى أهمية وضع نظم مناسبة للأجور والحوافز لضمان رفع الكفاءة الانتاجية للعاملين ، واستقرار العمالة ، والعناية بالتدريب لاعداد الكوادر المصرفية القادرة على القيام بعمليات الاستثمار والتمويل .

ولا يجب اغفال أهمية الارتقاء بمستوى الاداء الادارى وتوفير القادة الاداريين المؤهلين علميا وعمليا لممارسة مهام وظائفهم بكفاءة واقتدار .

تطوير اجراءات العمل فى البنوك :

لاشك ان تنوع عمليات البنوك وامتداد خدماتها الى الاعداد الهائلة من جماهير المتعاملين فى الداخل والخارج ، فضلا عن اعتبارات المنافسة التى اوجدتها البنوك المشتركة وفروع البنوك الاجنبية لابد وأن يدفع البنوك المصرية الى اعادة النظر فى اساليب ونظم العمل سعيا وراء تحسين مستوى الاداء وتخفيض التكلفة واشباع احتياجات المتعاملين وتحقيق دقة الانجاز ومرونة التنفيذ دون

المدرسين ومستوياتهم الوظيفية ، خاصة وأن أساليب التدريب متعددة الصور .

ومما لاشك فيه أن التدريب الناجح هو الذى يستخدم الأسلوب الذى يحقق مساهمة المدرسين فى أقصى درجاته ، دون الاعتماد على الأسلوب التعليمى حيث يجتمع المدربون للاستماع الى محاضرة تلقى عليهم من مدرب يركز اهتمامه فى المقام الاول على الموضوع دون الفرد المستمع .

٥ - عدم توافر وسائل الايضاح المساعدة على تفهم النواحي التى يتم التدريب عليها ، وكذا عدم وجود دليل يساعد المدرب على القيام بدوره المطلوب فى عملية التدريب .

٦ - صعوبة تقييم التدريب التقييم الصحيح والاطمئنان الى نتائجه خاصة اذا عاد المدربون الى ممارسة أعمال لا تتناسب مع ما تم تدريسهم عليها ، أو لم يعطوا الفرصة من رؤسائهم لاستخدام أو تطبيق ما دربوا عليه .

٧ - لا توفر بعض برامج التدريب حوافز فعالة للمدرسين مما يضعف من اقبالهم عليها ، فالمدرب لا يبغى التدريب لجرد التنمية الشخصية فحسب ، وإنما يأمل من ورائه تحقيق تقدم أكبر واكتساب الحوافز المادية والأدبية التى تبعث على التنافس فى التحصيل .

ولهذا تبدو أهمية الاهتمام بوضع برامج تدريبية من مستويات متتابعة تراكمية يراعى فى تنفيذها توفير مقومات النجاح التى أشرنا اليها ، وذلك الى جانب تنفيذ برامج تخصصية لاعداد الخبرات المناسبة التى تحتاج اليها البنوك المصرية فى مجال العمليات المالية والاستثمارية ذات الطابع الدولى تركز على دراسة الاسواق المالية العالمية وشرح نواحي الاستثمار المختلفة فى الودائع بالعملة الاجنبية وشهادات الابداع وفى الاستثمارات العقارية ، ودور المصارف فى دراسة المشروعات وتكوين مجموعات التمويل . وتنفيذ مثل هذه البرامج يتطلب الاعداد الدقيق ، وحسن اختيار العناصر المطلوب تدريسها ، وتدبير الخبرات التى

على القيم المالية . وأن يراعى فى التنظيم ضمان انسياب الأعمال والمستندات بين الادارات التى تؤدي الخدمات المتكاملة تحقيقا لسرعة الانجاز ونقص التكلفة ، وهى مشكلة تواجهها حاليا البنوك المصرية حاليا نتيجة لاعتبارات متعددة فى مقدمتها القيود التى فرضت عليها فى السنوات السابقة وكبلت حريتها فى القيام بالانشاءات الرأسمالية من ابنية وتجهيزات حديثة .

تنمية الخبرات المصرفية :

بذلت البنوك المصرية فى السنوات الاخيرة الجهود لتدريب العاملين واتخذ ذلك صورا مختلفة منها اقامة مراكز التدريب والاستفادة من المنح التدريبية المقدمة من المنظمات والمؤسسات الدولية والمصارف الأجنبية .

ورغم ذلك الاهتمام فما زال هناك بعض جوانب القصور فى أنشطة التدريب المتاحة حاليا تقلل من فاعليتها فى تحقيق الاهداف المرجوة وذلك لأسباب عدة منها :

١ - عدم وضوح الاحتياجات التدريبية نتيجة القصور فى تحديد القدر المطلوب تزويد المدرسين به من المعلومات والمهارات والخبرة اللازمة لاجراء التغيير المطلوب لرفع الكفاية . والتعرف على هذه الاحتياجات يتطلب توافر توصيف دقيق للوظائف التى سيشغلها المدربون ليتسنى تحديد المستوى المطلوب رفع المدرب اليه لياشر اختصاصاتها وواجباتها .

٢ - القصور فى تخطيط المناهج ، فنقل مناهج تدريبية مطبقة فى مجتمعات أخرى قد لا يحقق الهدف اذا لم يتم الربط بين التدريب والبيئة والواقع العملى ، مع ملاحظة تطور الاحتياجات أولا بأول .

٣ - لا تتوافر أحيانا المقومات اللازمة فى المسؤولين عن التدريب سواء من ناحية الخبرة أو القدرة على نقل وتوصيل المعلومات الى المدرسين .

٤ - لا تتحقق فى حالات كثيرة الموازنة بين الأساليب المستخدمة فى التدريب واحتياجات

يمكن أن تقوم بالتدريب على نحو يوائم بين النواحي النظرية والنواحي العملية ، كما قد يكون من المفيد الاستعانة بخبرات تدريبية دولية لهذا الغرض :

السلوك المطلوب من القيادات الادارية :

إذا كانت الادارة امانة يضعها المجتمع في رقب المديرين ، فهي كذلك قيادة ومسئولية تضع على عاتق المدير أن يكون دائما قدوة لمن يعملون معه ، فعليه واجب تدريبهم وتأهيلهم لأخذ أماكنهم تدريجيا في صفوف القيادة الادارية بعد استكمال نضجهم ، وهو ما يعاون على سد العجز الذي تعانيه البنوك المصرية في الاحتياطى المدخر لشغل الوظائف القيادية في المستقبل .

والادارة الناجحة يجب أن تستند في قراراتها الى التناقش والتفاهم والوصول الى الاقتناع قبل اتخاذ القرار أو التصرف ، ولا ينقص ذلك بطبيعة الحال من حرية الادارة في حركتها أو من حقها في اتخاذ القرار أو التصرف . فالاستقلال بالقرار ضار لأنه يحجب الصورة العامة عن تعينهم ويفصلهم عن محيط عملهم ، ويجعلهم لا يتبينون بوضوح الطريق المطلوب أن يسيروا فيه نحو تحقيق الاهداف المطلوبة .

وإذا كانت الادارة الرشيدة تعتمد على النقاش قبل اصدار القرار فإنه من المفيد كذلك الأخذ بقاعدة التفويض في الاحوال التي يبدو فيها فائدة وفاعلية اتخاذ القرار في اقرب نقطة من منبع الحاجة اليه .

ولاشك أن من مقومات نجاح الادارة ايجاد الوسائل المناسبة لضمان سهولة ووضوح وصول التعليمات والأوامر الادارية من أعلى لأننى ، وسهولة وصول البيانات من مختلف مواقع التنفيذ الى الادارة العليا . واذ نلاحظ عادة سرعة وسهولة نقل التعليمات الادارية نجد أن المعلومات التى ترغب المستويات الدنيا فى توصيلها الى الادارة العليا قلما تجد الوسيلة للوصول الى عملها .

الادارة بالاهداف :

لاشك أن الأخذ بنظام الادارة بالاهداف يحقق عدة مزايا لعل أهمها وضوح الرؤية فى الاهداف المطلوب الوصول اليها ، والاهتمام بربط الانفاق بالنتائج المتوقعة ، ووجود الحافز لدى المديرين العاملين لزيادة الانتاجية وتحسين مستوى الأداء وتقليل التكلفة ، وتوافر روح التعاون فيما بينهم للتغلب على المشاكل وتخطى العقبات لانهم يدركون انهم سيتأثرون نتيجة عدم تحقيق الاهداف ، كما سيحقق دعم الرقابة الذاتية حيث يصبح الالتزام الذاتى اقوى مصدر للرقابة وأكثر فاعلية من رقابة الأجهزة الخارجية .

ولذلك يجب أن تعنى البنوك بوضع الاهداف التى تعمل لتحقيقها فى ضوء الامكانيات المالية والبشرية المتاحة ، مع تقرير المعايير الخاصة بالرقابة ومتابعة الاهداف .

وللوصول الى تحديد هذه الاهداف يجب توافر بيانات ومعلومات كافية عن :

١ - تحليل الموقف الحالى للبنك وادائه خلال السنوات الخمس الماضية بالمقارنة مع البنوك المنافسة .

٢ - مراجعة العوامل المؤثرة فى نشاط البنك مثل التوزيع الجغرافى والاقتصادى للسكان وأنواع المهن والأنشطة التى يزاولونها وحجم الدخول المتاحة لهم ، والعوامل الاجتماعية والثقافية ، والتغيرات المتوقعة لهم فى المستقبل ، هذا بالإضافة الى التوطن الصناعى والتجارى والزراعى على مستوى الجمهورية وتطور المشروعات المختلفة ، وحجم رؤوس أموالها وعدد العاملين بها ونصيب البنك من القطاعات المختلفة التى تخدمها البنوك مجتمعة .

وفى ضوء البيانات المتاحة وتحليلها يمكن للبنك وضع تقديرات واهداف حول ما يلى بصفة اساسية :

راضين عن الخدمات التي تقدم لهم ، ويساعد على ذلك أن تكون هناك أهداف يسعى البنك الى تحقيقها في هذا الصدد كما سبقنا الإشارة .

ووضع الأهداف وخطط العمل يكون غير عملي لمدة أكثر من خمس سنوات ، اذ يخضع وضع الأهداف والخطوة الى العديد من العوامل المتغيرة ، وعلى الأخص ما يتعلق بأوضاع السكان والدخل والعمالة والانفاق ، كما يرتبط بذلك تقدير البنك لامتداد فروعها والنمو المثالي له في ضوء امكانياته وقدراته على التطور .

ولعل من أهم الأهداف التي يجب أن يضعها كل بنك بعناية هو تحديد ما سوف يتاح له اجتذابه من الموارد الخارجة بالعملاء المختلفة سواء كان ذلك في شكل مساهمات في مشروعات جديدة أو كقروض وتسهيلات ائتمانية ، ويتم وضع هذا الهدف بصفة خاصة بالتنسيق مع متطلبات في الخطة العامة للتنمية وأولويات الاستثمار المستهدفة .

١ - أرقام الزيادة المطلوب تحقيقها في كل من الودائع والسلف وفي سائر الخدمات المصرفية الأخرى ، على ألا يتم ذلك على أساس تحكمي ، بل بالمناقشة والاقناع بإمكان تحقيق الهدف مع العاملين والمسؤولين عن تنفيذها في ضوء أوضاع المناطق التي بها فروع البنك المختلفة .

٢ - الأرباح المستهدفة تحقيقها ونسبتها وكيفية الوصول إليها .

٣ - الأهداف الأخرى المتعلقة بمستوى الخدمة المؤداة ، أو بإضافة أعمال وخدمات مصرفية جديدة ، أو القضاء على شكوى العملاء .

وتحقيقاً لهذه الأهداف يتبين أن البنك يسعى نحو تحديد القطاعات التي يوجه جهوده نحو خدمتها والتعامل معها وأن يعيد تنظيم أوضاعه لتقديم الخدمة المصرفية على نحو مرضٍ مع إيجاد الوسيلة المناسبة التي من شأنها أن توافي إدارة البنك بالتقارير التي توضح ما إذا كان العملاء



دور الإدارة في التحفيز

يقول دوجلاس ماكجر يجور في كتابه « القيادة والتحفيز » أن الإدارة مسئولة عن تنظيم عوامل الإنتاج - المال والخامات والمعدات والأفراد - لخدمة الأهداف الاقتصادية ، والأفراد بطبيعتهم ليسوا سلبين أو مقاومين للمتطلبات التنظيمية ، وإذا ما كانوا كذلك فنتيجة لخطأ المنظمات نفسها ، فالحافزية وقابلية التطور والقدرة على الاضطلاع بالمسؤولية والاستعداد لتوجيه السلوك نحو تحقيق أهداف المنظمة ، كل هذه موجودة بالطبيعة في الأفراد ولن نخلقها الإدارة فيهم ، ومسئولية الإدارة أن تيسر للأفراد التصرف على هذه الصفات الانسانية وتنميتها بأنفسهم ... أن العمل الاساسي للإدارة أن ترتب الاوضاع التنظيمية ووسائل العمل بحيث يرى الأفراد أن خير وسيلة لتحقيق اهدافهم أن يوجهوا جهودهم نحو تحقيق اهداف المنظمة ...

الإدارى العام والعلاقات العامة

د. زيدان عبد الباقي

يتناول الكاتب في هذا المقال موضوعا تناولته أقلام كثيرة ، ولكن الجديد في مقاله هو الربط الاجتماعى والنفسى المتخصص بين العلاقات العامة والإدارة العامة من خلال التحديد العلمى الدقيق لنشأة العلاقات العامة وضرورتها ووظيفتها وأخلاقياتها وتعاريفها ومجالاتها وأهميتها للإدارى العام من أجل رفع الروح المعنوية وزيادة معدلات الإنتاج واستحالة قدرة الإدارى العام على إدارة ظهرو للعلاقات العامة لأنها وسيلته من أجل الحصول على تأييد الرأى العام لبرنامج أو لقيادته ، لأنها العملية التى يستطيع التنظيم بها أن يحصل احتياجات ومتطلبات كل الأطراف المعنية ، حتى يقود نفسه إليها وهو أكثر توافقا ..

الى برنامج ناجح من العلاقات العامة ومن ثم فان الإدارى العام الذى يرغب فى عقد تحالف مع النجاح ، عليه أن يوفر برنامجا مدروسا للعلاقات العامة يسهم فى استمرار ارتفاع الروح المعنوية فى المنشأة . ومن هنا ينشأ الارتباط العضوى بين الإدارة العامة والعلاقات العامة ، فما هى العلاقات العامة وكيف يستطيع الإدارى العام أن يرتقى ببرنامجها فى المنشأة التى يتولى إدارتها ؟ .

وبالرغم من أن هذه التساؤلات تدور حول العلاقات العامة فانها تدخل فى صميم مجال سياسة الإدارة ، ففى كل مجال نوعى من مختلف

ترتبط العلاقات العامة بالإدارة العامة ارتباطا عضويا ، ولذلك يقال عندما تكون الروح المعنوية السائدة فى منشأة ما مرتفعة ، فان ذلك يعزى

د. زيدان عبد الباقي

استاذ علم الاجتماع المساعد بكلية البنات الاسلامية
جامعة الأزهر

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها بعنوان
« البيانات الأساسية للعملية الادارية » فى عدد ابريل
٧٦ العدد الرابع المجلد الثامن .

ولكن الرأى المؤكد أن الصحفي الأمريكى « اينى لىيى » Elvy Lee الذى افتتح مكتباً عالمياً للعلاقات العامة سنة ١٩٠٦ ليكون فى خدمة المؤسسات الكبرى هو أول من استخدم تعبير العلاقات العامة ومارس واجباتها .

ضرورة العلاقات العامة :

عندما بلغت الرأسمالية أوجها أبان القرن التاسع عشر ، وبلغ التنافس أشده فى أواخر هذا القرن بين الشركات الرأسمالية ، وراحت كل منها تقلل من أجور العاملين بها لتتمكن من منافسة الشركات الأخرى عن طريق تخفيض الأسعار . ومن ثم تعد أجور العمال يومئذ تكفى احتياجاتهم الضرورية . وبالتالى انتشر البغض والكراهية بين العمال وأصحاب الأعمال ، وظهر ما يسمى بروح المهنة (٢) ، أى الروح الطبقي ، الأمر الذى دفع كلا الفريقين الى التكتل فى مواجهة الآخر . وانحاز الرأى العام الأوروبى والأمريكى يومئذ للعمال ضد أصحاب الأعمال أمثال فورد وروكفلر ورينو . . . وغيرهم الذين أصبحت سمعتهم — نتيجة لذلك — فى غاية السوء ، ولا سيما بعد انتشار التعطل وزيادة البطؤس بين الفئات العاملة . وزاد موقف الكراهية بين العمال وأصحاب الأعمال اشتعالاً بظهور التاييلورية Taylorism وهو مذهب « تايلور » الذى عين مستشاراً لكثير من الشركات وطالب بزيادة الانتاج وفق قواعد علمية مع تقدير الأجور على أسس علمية ، بالإضافة الى قيامه بكثير من الأبحاث والدراسات حول الطرق والأساليب التى تغرى العامل بالانتاج وتجعله متفانياً فى عمله ، وقام بقياس الاجهادات التى يعانى منها العمال وكيفية التقليل منها ، ورسم لذلك طريقاً علمياً واضحاً عن طريق مقاييس دقيقة والزم الإدارة بذلك ، حتى ان تايلور يوصف بأنه أب الإدارة العلمية . ولكن يبدو ان وسائله

الأنشطة يتعامل الإدارى مع عدد من أفراد الجمهور مثل : العاملين بالمنشأة والمتعاملين معها واتحادات العمال ، ومختلف تكتلات القوى الاقتصادية والاجتماعية . . . وكل تلك التشكيلات غير المحددة أو المحدودة يطلق عليها اسم « الجمهور » ولذلك يبرز تساؤل هنا عما اذا كانت العلاقات العامة هى الوسيلة التى يصبح بها المواطن محيطاً بالأمور ؟ وعما اذا كانت تزيد من سيطرة المدير على ماأخذ يعرف باسم «دولة الإدارة» بشكل متزايد . . . أم أن العلاقات العامة لاتزيد من كونها تكنيكا Technique يستطيع الموظفون العموميون عن طريقة ان يتعاملوا مع المواطن بحيث يفلتون to slip من هذا التحكم الجماهيرى؟ وفى الحقيقة فان العلاقات العامة لها كل تلك الأبعاد والخصائص ، ومن هنا تأتى ضرورتها وضرورة العناية بها .

نشأة العلاقات العامة :

يذهب « باجيت كوك Paget Cooke الذى كان رئيساً لمعهد لندن للعلاقات الى ان أول من استخدم تعبير « العلاقات العامة » هو الرئيس الأمريكى الثالث توماس جيفرسون سنة ١٨٠٢ وكان المقصود به يومئذ « الحالة العقلية » A State of Spirit أو حالة « المزاج » بمعنى أن المقصود بالعلاقات العامة لدى « جيفرسون » هو حالة العقل أو المزاج ، أو حالة المواقفة فيما بين العقل والامزجة .

غير أن « فيرديه Verdier, H. الفرنسى » يرى ان تعبير « العلاقات العامة » لم يستخدم قبل سنة ١٨٨٢ حيث لم يستخدمه أحد قبل المحامى الأمريكى دورمان ايتون Dorman Eaton فى محاضراته التى القاها فى جامعة « ييل Yale » الأمريكية بعنوان « العلاقات العامة وواجبات المهن القانونية » (١) .

(1) Public relations and the duties of legal professions.

(2) Esprit de métier classe.

والأوقات الطويلة التي كانت تستغرقها دراسات لم تكن في صالح العمال . ومن ثم فقد كره العمال تايلور ووسائله واقتراحاته واصلاحياته وقامت الاضرابات في نفس المصانع التي اخذت بنصائحه . وبذلك بات الجو مشحونا بالكراهية والحقد والبغضاء بين العمال وأصحاب الأعمال .

ونتيجة لكل ذلك استقر الرأي يومئذ على ان المؤسسات الرأسمالية هي مؤسسات لقتل العامل في سبيل حياتها . ولما كانت مصلحة العامل هي مصلحة صاحب العمل ، وزيادة الانتاج لا تفيد أصحاب العمل وحدهم ، وانما تفيد العمال أيضا ، فقد كان من الضروري البحث عن وسيلة لازالة القبح والجشع والانانية التي احاطت بوجوه أصحاب الأعمال وشخصياتهم وتحويلها الى شخصيات جذابة . وقد اهتدى الباحث الى فكرة تقوم على ضرورة وجود وسيط بين العمال ومعهم الرأي العام وبين أصحاب الأعمال لتصحيح الموقف الاجتماعي بينهم ونزع الاسلاك الشائكة منه حتى لا ينفجر الموقف ويدمر الجميع . وكان هذا الوسيط المقترح هو « العلاقات العامة » (١) .

وظيفة العلاقات العامة :

اذا الوظيفة الاولى للعلاقات العامة هي انشاء جسر من التفاهم بين أصحاب الشركات والجمهور عن طريق ازالة سوء التفاهم بين الفريقين وازالة جو الحقد والبغضاء والكراهية الذي ساد بينهما . وان تشرح للجمهور وتقنعه بالسياسة التي تسير عليها الشركات في الانتاج وفي الاجور او في توزيع الأرباح وفي مختلف علاقات «شروط» العمل . غير ان الازمة الاقتصادية سنة ١٩٢٩ أدت الى تعويق العلاقات العامة عن اداء وظيفتها بعض الوقت حتى ان البعض نظر اليها باعتبارها نزفا لا حاجة للمجتمع اليه . ولكن الرئيس

روزفلت Roosevelt وضع حدا للتنافس الشديد بين الشركات والزمها باعادة العمال المنصولين واعطائهم بعض الاجور ان لم يكن كلها . والذي دفعه الى ذلك حرصه على الحرية الفردية والاقتصادية من جانب وخوفه من الشيوعية التي كان عمرها يومئذ ٢٢ سنة وجاء على لسان زعيمها ان الشيوعية لا تعايش نظاما آخر من جانب آخر . ولذلك عمل روزفلت على تجنيد جيش من خبراء العلاقات العامة لاعداد وتوجيه نداءات الى الشعب والى الشركات لانقاذ البلاد من غياهب الشيوعية ، وكذلك عقد مؤتمرات واصدار الكتب والنشرات والاستعانة بعلماء الاجتماع والنفس في كيفية اقناع الجماهير وأصحاب الأعمال بالبعد عن الانانية والنظر الى المصلحة العامة بعين الاعتبار ، ولا سيما وأن انانية أصحاب الأعمال في ذلك الحين كان معناها ازدهار النزعات الحمراء البويلة ، الأمر الذي قد يؤدي بانقلاب يطيح بالمجتمع الأمريكي الرأسمالي . وقد نجحت العلاقات العامة في اول اختبار لها ، ولذلك يقال ان العلاقات العامة قد انقذت الولايات المتحدة الأمريكية من السقوط في براثن الشيوعية سنة ١٩٢٩ ونتيجة لذلك أصبحت ادارة العلاقات العامة من الادارات الرئيسية في مختلف الشركات والمؤسسات والمصالح الحكومية في اوروبا وأمريكا وبقية أنحاء العالم منذ ذلك التاريخ وحتى الآن والى ما شاء الله . فالعلاقات العامة منذ ذلك التاريخ كما يرى « ميلر » Miller استأذ العلاقات العامة في جامعة هارفارد ، انما وجدت لحماية المؤسسات الاقتصادية والصناعية والاجتماعية، ولتؤكد الصلات الحسنة بين كل تلك المؤسسات وبين الجماهير ، وبينها وبين العاملين فيها ، وازالة الغش والخداع الذي يلحق بالمؤسسات الاقتصادية عن طريق الاعلان وما يؤدي اليه من فقدان الثقة . على اعتبار ان الاعلان والدعاية — كما سنرى — يقومان في بعض الأحيان على الغش

(١) دكتور زيدان عبد الباقي : وسائل واساليب الاتصال في المجالات الاجتماعية والتربوية والادارية والاعلامية . مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ١٩٧٤ صفحة ٢٠٩

(د) القول بما ينم عن الحقيقة والتزام النزاهة بلا زيادة أو نقص لمسح الآثار الضارة التي تتركها الدعاية والاعلانات .

(هـ) العلاقات العامة تقوم على الاعلان النزيه ، وهو اعلان لا يمكن ان يكون مخطئا او خادعا ، والا أدى الى انهيار العلاقات العامة نفسها والقضاء عليها تلقائيا .

تعريف العلاقات العامة :

لقد تعددت تعريف العلاقات العامة ، ولكنها كلها ذات عناصر متشابهة . وعلى سبيل المثال يعرفها « ركس هارو » وهو من الرواد في مجال العلاقات العامة بأنها « علم يستطيع التنظيم من خلاله ان يحاول بوعي النهوض بمسئوليته الاجتماعية ، وان يحصل على الاعتراف العام والموافقة الضرورية للنجاح(١) ويعرفها في مكان آخر بأنها العملية التي يستطيع بها التنظيم ان يحل احتياجات متطلبات كل الاطراف المعنية ، حتى يقود نفسه اليها وهو اكثر توافقا «(٢) .

والعلاقات العامة في مفردات علم الحياة البيولوجي(٣) هي البقاء المنظم والنفوذ الرسمي(٤) كما قيل ايضا بصورة اقل تأكيدا ان « العلاقات العامة عمل طيب يكسب الثقة ويستغرق ٩٠ ٪ من الوقت في العمل السليم ، ثم يستغفد العشر المتبقى من الوقت في الحديث عن هذا العمل «(٥) وكان ذلك هو رأي « رأيت وكريستيان » في العلاقات العامة(٦) .

والخداع ، لان الغرض منها هو الحصول على اكبر نصيب من المستهلكين ، واكبر نصيب من الارباح ، لان وظيفة العلاقات العامة الاساسية هي اعادة الثقة بين المؤسسة والجمهور ، وهي الثقة الذي يضيعها الاعلان والدعاية الكاذبة . فالعلاقات العامة ، كما يقول « شالبرون » L'shalleron في مجلة Hommes et monde عدد ديسمبر ١٩٥١ « ان العلاقات العامة في اساسها هي الوسائل المستخدمة لدى المؤسسات لاجاد جو من الثقة عند موظفيها وعمالها وفي الاوساط التي تتعامل معها وعند الجمهور ، وذلك بغية الوصول الى تشجيع سياستها ونشاطها وبالتالي الى تقدم مشروعاتها » .

اخلاقيات العلاقات العامة :

ان مفهوم العلاقات العامة ليس على الصورة المشوهة المعروفة في مجتمعنا ، وانما للعلاقات العامة اخلاقيات يلتزم بها المتخصصون فيها والمستفيدون منها ، ومن اهم هذه الاخلاقيات ما يلي :

(ا) وضع الحقيقة ناجمة امام المواطنين والجمهور بلا زيف ولا كذب ولا خداع .

(ب) ارجاع الثقة الى نفسية المواطن او الجمهور في المؤسسة عن طريق عدم اخفاء الحقائق .

(ج) مراعاة الصالح العام من خلال الاعلام المفيد عن المؤسسة والجمهور ، مع التزام الاعلام الحياد وعدم الانحياز .

(1) Public administration is a science through which an organization can consciously attempt to fulfill its social responsibility, and to secure the public recognition and approval necessary to Success.

(2) Harlow, R.F. a Public Relation in War and peace. N.Y., 1942, p. X, 130.

(3) Vocabulary of social biology.

(4) Institutional survival and influence.

(6) Public relation is being good and getting credit for it is go per cent doing right and 10 percent talking about.

(5) Wright, J.H. and Christian, B.H.: public Relation Management. N.Y., 1949, p. 3.

ومن جهة أخرى تعرف العلاقات العامة (١) تعريفًا إجرائيًا بأنها « العلاقات العامة ليست عملاً تختص به قلة من المهنيين ، وإنما هي طور من الإدارة ، فالإدارة تضع السياسات .

ويقوم رجال المشورة والعاملون بتنفيذها . وعندما يعملون متعاونين ، فإن العلاقات العامة تستند إلى أساس سليم » (٢) .

ويعرفها « روبرت ألد جراف Robert R. Updegraff بقوله « أن العلاقات العامة هي بكل بساطة فن دعوة الناس ليتعاملوا معك ، فانت أو المؤسسة تقوم بعمل علاقات اجتماعية بوسائل من شأنها أن تحبب الناس في التعامل معك وفي أن يثقوا بك » .

ومن كل هذه التعاريف يتضح لنا أن العلاقات العامة :

(أ) يمكن أن تكون علماً ، وعلماً له أهميته وانها لذلك .

(ب) يمكن أن تكون عملية اجتماعية ، وهي العملية التي تعرف في علم الاجتماع باسم عملية التكيف الاجتماعي .

(ج) ويمكن أن تكون فناً لا يقتصر على المتخصصين فيه وحدهم .

وهذه التعاريف صادقة ومعبرة ، فالعلاقات العامة علم له مفاهيمه ونظرياته وقوانينه وأهميته ، حتى أنه أصبح مادة أساسية في سائر الكليات الجامعية المتخصصة باعتباره العلم الذي يدرس سلوك الأفراد والجماعات دراسة علمية موضوعية بغية تنظيم العلاقات الإنسانية على أساس سليم من المحبة والوعي الاجتماعي ...

وهي أيضاً عملية اجتماعية ، لأنها ليست عملاً فردياً ، وإنما هي من الأعمال الجماعية . وهدفها إيجاد نوع من التفاهم والفهم المشترك والقبول المتبادل بين العمال وأصحاب الأعمال ، وهي بذلك لا تختلف عن عملية التكيف الاجتماعي . ولكنها في الغالب تتحول إلى عملية اجتماعية سلبية ليس هدفها خدمة الإدارة والعاملين المستهلكين والمجتمع ، وإنما هدفها تيسير استغلال المستهلكين وتضليل المساهمين وتشتيت أذهان المستفيدين من أفراد المجتمع . وكذلك تعتبر العلاقات العامة فناً لأن الذي تناط به مسؤوليات العلاقات العامة ينبغي أن تتوافر لديه مواهب الاختصاص الاجتماعي الذي يستطيع استثمار كل مواهب العاملين في المنشأة في الاعلان والتثليل والاذاعة والصحافة ليضمن النجاح لبرنامجها وبرنامج المنشأة في العلاقات العامة (٣) .

وعلى ذلك يمكن القول أن العلاقات العامة برنامج مخطط للسياسة والعمل يرسمه إداري يقصد اكتساب الثقة العامة لبرنامجها أو لهيئته ، وزيادة تفهم الجمهور له .

ولما كان الهدف من العلاقات العامة هو إرضاء كل فئات أصحاب المصلحة — الجمهور والعاملين والإدارة ذاتها — فانه من الضروري أن نتصور خطة الإدارة العامة في إطار ميسر بحيث يسهم في إعدادها كل فرد في التنظيم ، وينهض بتنفيذها كل موظف وعامل ، مع تركيزها على هذا الجمهور ، وأن توجه بصفة أساسية من مكتب الرئيس التنفيذي الأعلى .

وقد يصمم برنامج العلاقات العامة لكل من الأغراض الدفاعية والهجومية ... فالدفاعية الدفاعية منه تعمل على حماية المنشأة من الهجوم

(1) Harlow, R.F.: Op. Cit., p. 3.

(2) «Public relations» it has been said, is not a job for just a few professionals — It is a phase of management. Management sets the policies. The staff and employees carry them out. When the two are working together, public relation is a sound footing.

(3) Public relation is a planned program of policies and action designed by an administrator to build public confidence in and increase public understanding of his program or agency.

لنفس القوى التي تملو في آخر الامر على كل قانون او تقليد ، وهى قوة الراى العام عندما يتحول الى عمل (٢) .

وجهاز Media العلاقات العامة يتكون من موظفى التنظيم انفسهم ، والمستهلكين بالاضافة الى جماعات اصحاب المصالح ... على حين ان وسائلها الفنية التي تستخدمها في تحقيق اهدافها هي : الاعلان والنشر في الصحف والاذاعة الصوتية والمرئية ، والنظر في الشكاوى وتقديم تقارير دورية او سنوية ، وعقد مؤتمرات صحفية وغير ذلك من الوسائل التي تعتمد على قوة الابتكار العبقريه لهؤلاء الذين ينفذون البرنامج . ومع ان استخدام هذه الوسائل قد يتطلب اخصائيين مثل رجال الصحافة وكتاب الحوار Scenarists في الاذاعة والتلفزيون ومحررى المجلات ، فلن يكون هؤلاء ابدا رجال قمة في برنامج حسن التخطيط . وتقع المسؤولية الرئيسية على الرئيس التنفيذي الاعلى يعاونه موظف مشورة مختص في العلاقات العامة ، وقد يكون هذا الموظف في قطاع الاعمال هو نائب الرئيس ، ولكنه في الحكومة يكون عادة مدير قسم المعلومات العامة (٢) ، او مساعدا للرئيس التنفيذي للهيئة . وربما تكون قد سبقت له الخبرة في تخصص مثل المطبوعات او الراديو ، الا انه من الضروري ان يهتم في عمله الاستشارى اساسا باهداف وسياسات ومعنويات الهيئة ، ولا يهتم الا بصورة ثانوية بالوسائل .

وكما هو الشأن في كل ادوات الادارة فان الوسائط Media والطرق الفنية في العلاقات العامة تخضع دائما لاهداف المنشأة ، ولا تكون مفيدة الا حيث تساعد في الاستراتيجية الواسعة للادارة .

ومن سوء الفهم ... والناحية الهجومية منه تسرع بها الى المكانة والنفوذ .. وهدف ضمنى آخر هو اكتساب الثقة نتيجة لما تؤديه من عمل مبتقن . وهذا مظهر يدل على الروح المعنوية الداخلية ، لان الانسان يتقن عمله عندما يلاقي التقدير .

وبرنامج العلاقات العامة المتكامل يجعل الموظفين يهتمون بالمستهلكين او العملاء ، بمعنى اهتمامهم برغبات واتجاهات وحقوق من تقدم لهم الخدمة . والاثر المفيد لهذا الاتجاه بالنسبة للمستهلكين يشبه اثر سياسة الادارة المتركزة على الموظفين انفسهم . والنتيجة في كل من الحالتين هي ارتفاع الروح المعنوية . ولذلك فمن المحتمل ان تحظى الخدمات التي تقدم في ظل هذه الظروف بتقدير اكبر منه عندما تركز كل من الادارة والموظفين على انفسهم لان العلاقات العامة الودية تجعل الخدمة تبدو في صورة افضل ، حتى ولو لم تكن كذلك .

وترتبا على ذلك ، فانه من الضروري لجميع المؤسسات والمنشآت ان تتصارع على البقاء وبرنامج العلاقات العامة السليم وسيلة الى تلك الغاية ، اذ انه من الواجب ان تتنافس جميع المنشآت - سواء اكانت خاصة ام حكومية - على ارضاء سيدها الذي هو الشعب للحصول على الجائزة التي هي تاييد الراى العام (١) .

وعلى ذلك فان الادارى العام اذا كان يامل في ازدهار ودوام برنامجه ، يجب عليه ان يتعرف على مختلف الجماهير التي تحدد مصير هذا البرنامج بما يقدمه من خدمات . وليس ثمة تمييز مطلق في مجال العلاقات العامة الرسمية بين مختلف اشكال المؤسسات من صناعية ومهنية وحكومية وغيرها لانها « جميعا تخضع في النهاية

-
- (1) All institutions struggle to survive, and a proper public relations program is a tool to what end. All institutions whether of business or of government, compete for the favour of their master, which is the public, and for the prize, which is Favourable public opinion.
 - (2) All institutions are finally subject to the same force which is in the end superior to any law or tradition, the force of public opinion when translated into action.
 - (3) Director of public information.

واقه « ليس ما يتحدثون به عنك هو المهم ، وانما المهم أن يداوموا الحديث عنك » كما لو كان رجال الأعمال الذين عاشوا هذه الفترة يقولون ان العلاقات العامة هي ديناميت(٤) ، فإذا أفلتت من الرقابة فسوف تحطم السمعة وثقة الجماهير الى درجة يتعذر معها اصلاحها .

وعلى ذلك فانه اذا كانت العلاقات العامة التي كانت في العشرينات بدعة وكان ينظر الى العاملين فيها على اعتبارهم معوقين ، فقد أصبحت في الوقت الحالى علما من أهم العلوم الاجتماعية ، كما أصبحت عملية رئيسية من عمليات الإدارة ، ومن المستحيل على الإداري الذي يرغب في أن يحقق برنامجه أهدافه أن يدير ظهره للعلاقات العامة .

وهذا ومادامت الروح المعنوية نتيجة من نتائج البرامج الناجحة للعلاقات العامة بالإضافة الى كونها الدليل الوحيد على نجاح الإدارة فسوف تخصص لها مقالا مستقلا من هذه المقالات التي نعدّها في حقل « الإدارة العامة والعلاقات العامة » .

وما هو أهم في برنامج الدعاية في برنامج العلاقات العامة هو اتاحة النصيحة الموسمية للإدارة عن المشكلات العادية وطويلة الأمد التي تحدد شهرة Repu-Cation الإدارة وتضمن مستقبلها . هذا وموظف استشاري واحد يتسم بالذكاء والاهتمام بالإدارة ويتقاضى مرتبا مرتفعا له قيمة كبيرة بالنسبة للرئيس التنفيذي تزيد على اثنين من المساعدين الاستشاريين ضيقى الأفق دربا على أعمال الصحافة ويتقاضى كل منهما نصف اجر الأول .

ومن بين جميع الأنشطة الاستشارية في الإدارة لا يستطيع كبير الإداريين (١) أن يترك نهشاط العلاقات العامة لشخص غيره الا في أضيق الحدود . فقد كانت الأحداث التي نشأت عن ترك الحبل على الغارب(٢) في هذا المجال خلال العشرينات The-1920's مؤلة ودرسا قاسيا وقت ان كانت العلاقات العامة مجالا جديدا ، بل وأصبحت نوعا من البدعة(٣) ، اذ كان هذا الوقت وقت ازدهار بالنسبة لخبر الدعاية والرجل المعوق الذي شعاره « ان الاعلان مفيد »

(1) Chief administrator.

(2) The hazards of too loose a rein.

(3) Kind of Fad.

(4) «It pays to advertise». and «It does not matter what they say about you so long as they talk about you.
Public relation is dynamite.

الاتجاهات الحديثة للموازنة العامة للدولة

تعتبر الموازنة العامة للدولة من الناحية التقليدية أداة رئيسية لضمان الرقابة المحاسبية، والرقابة على استخدام الأموال العامة ، فهدفها الأول هو تتبع استخدام الاعتمادات المالية المناسبة ، وقد كان هذا النهج كافيا حينما كانت الأنشطة الحكومية محدودة المدى ، ولكن مع تطور الدولة واتساع نطاق نشاطها ، واستخدام خطط التنمية الطويلة والمتوسطة الأجل ، تأكدت حقيقة، وهي أن عمليات إعداد الموازنة التقليدية لتتأثر بالاحتياجات المتعددة لمصدري القرارات عند المستويات الحكومية المختلفة لتحقيق الاداء الفعالة لعمليات البرامج ، كما لاتخدم تماما متطلبات السلطة التشريعية لمراجعة ، ومتابعة الانجازات ولا تعطي فكرة ملائمة للجمهور عن الانفاق التي تبحث عنها الحكومة .

الاقتصادي للخطط في علاقتها مع الاحتياجات ، والموارد ، ولادارة البرامج المخططة في صورتها المينية والمالية حتى تحصل على النتائج المرجوة باكفا الطرق ، وقد أخذت مراحل تطور اتجاهات الموازنة العامة مراحل ثلاثا :

واستجابة لهذه التطورات فان عملية الموازنة العامة أعيد توجيهها لتقوم بخدمة أكثر فاعلية « كاداة للادارة » ، ولتخدم بصورة أفضل التخطيط السنوي في علاقتها مع خطط التنمية ، والتحليل

المرحلة الاولى : الاتجاه الرقابي :

«The Control Orientation»

كانت الوظيفة البارزة للموازنة العامة تتميز بالتركيز على عنصر الرقابة على الانفاق العام ، وبتقييد صلاحيات العاملين الحكوميين في التصرف في النفقات العامة ، حيث نشأت الموازنة العامة في

انور عبد الخالق محمد صديق

خبير بالمنظمة العربية للعلوم العربية

الأصل كموازنة رقابة على الأموال ، وكان الغرض من اعدادها هو أحكام أسلوب الرقابة على النفقات .

فقد اهتمت الحكومات وأجهزة الرقابة الشعبية في ذلك الوقت بالرقابة على الانفاق العام، لضمان عدم التلاعب والاسراف في استخدام المال العام، وانعكس هذا الوضع على طريقة اعداد وتبويب الموازنة الحكومية ، واستخدام طرق الرقابة قبل وبعد الصرف .

ومن أجل ذلك اعتمد تبويب النفقات خلال هذه المرحلة على « التبويب تبعاً للغرض من الانفاق » ، مع تبويب تفصيلي للعديد من العناصر المختلفة التي تلزم لعمل الوحدة الادارية من حيث الأفراد - الوقود - الإيجار - التجهيزات المكتبية ، وغيرها من المدخلات ، كما اعتمدت النظم الفنية لاعداد التقديرات ومراجعتها وانفاق الاموال على هذه البنود التفصيلية .

أي أن لتيسير تنفيذ هذه الموازنة ، ولتحقيق الرقابة عليها ، تبويب النفقات تبويبا ادريا « حسب الوحدة الادارية » ، ثم تبويبا نوعيا « حسب الغرض من النفقة » ويطلق على هذا التبويب الاداري المدعم بالتبويب النوعي اسم « الموازنة التقليدية » أو « موازنة البنود » . وهي أكثر أنواع الموازنات انتشارا في دول العالم ، فهي مطبقة على نطاق واسع في الحكومات المحلية، وفي العديد من الحكومات المركزية (الاتحادية) .

الا انه يؤخذ على هذه الموازنة ، تأكيد الرقابة الشديدة على أوجه الانفاق في الوزارات والمصالح الحكومية ، وأن الرقابة على الانفاق تقتصر غالبا على الناحية الحسابية للتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات عند الانفاق ، ومن أن الخدمات والموارد المدرجة في بنود الموازنة قد اشترت

فعلا بدون الأخذ في الاعتبار الاهداف والغايات التي اشترت من أجلها ، ولا مدى الانجازات التي تحققت نتيجة الانفاق ، كما تفتقر - الموازنة التقليدية - الى وسائل المتابعة لمعرفة ما تم تنفيذه من أعمال ومشروعات وتكلفة ذلك ، ومدى تحقيق التنفيذ للنتائج المستهدفة ، وأن مواد الانفاق في هذا النوع من الموازنة تكون غالبا غير متصلة بخطة أو برنامج عام ، وينقصها وجود الدراسات التي تتضمن الطرق البديلة للقيام بالأعمال ، ولا تستخدم فيها المقاييس والقواعد العلمية (لتحليل التكلفة/العائد) التي تبني عليها القرارات الهامة عند توزيع الاعتمادات بين أوجه الانفاق الحكومي .

وبالإضافة الى ذلك فإن تبويب النفقات على أساس الغرض من النفقة يجعل من الصعب التصرف على البرامج والمشروعات ، كما أنه لا يربط بين تلك النفقات وبين تكلفة المدخلات أو العمل الذي ينجز ، وباختصار فإن هذا النظام لا يوفر البيانات الكافية عن النشاط الحكومي ، ولا عن النتائج التي تتحقق مقابل الاموال التي تنفق ، وبطبيعة الحال قد يكون من الممكن الحصول على هذه المعلومات والبيانات من التقارير التي تعدها الوزارات المختلفة ، ولكن في أغلب الأحيان يصعب الربط بصورة مباشرة بين البيانات والمعلومات المطلوبة ، وبين البيانات المالية كما تبدو في الموازنات أو في الحسابات .

المرحلة الثانية : « الاتجاه الإداري

«The Management Orientation

مع بداية القرن العشرين كان بالولايات المتحدة شعور متزايد نحو اصلاح موازنة الحكومة (١) ، ففي عهد الرئيس وليسم تاфт «Taft» نشطت حركة نحو نظام الموازنة الحديثة ، كما ظهرت تطورات تدريجية مهدت

— B.N. Gupta, Government Budgeting, New York, 1967, pp. 9 — 10.

(١)

— Allen Schick, The Road to P.P.B.: The stages of Budget Reform, Planning programming Budgeting a systems approach to management, Edited by Fremant J. Lyden and Ernest, Chicago, 1970, pp. 31 - 30.

الطريق أمام تحول الموازنة نحو الاتجاه الإداري، ومن بين هذه التطورات التكامل بين النظام المحاسبي والموازنة، والتركيز على تكلفة الأداء، هذا بالإضافة إلى إدخال أساليب الإدارة العلمية الحديثة في المجال الإداري، وظهور نظم وأجهزة الرقابة المالية المركزية، وتطبيق النظم المحاسبية التي تحقق الرقابة الداخلية.

ونتيجة لهذه التطورات التدريجية تضاعفت وظيفة الرقابة في أهميتها، وتحول الاهتمام من الرقابة على بنود الانفاق بندا بندا، إلى التركيز على مشكلة إدارة البرامج والأنشطة الحكومية على أسس علمية، وقياس قيمة الأعمال التي تم تنفيذها، وكفاءة هذا التنفيذ.

وبعد الحرب العالمية الثانية زاد الاهتمام في الولايات المتحدة الأمريكية بضرورة إصلاح الموازنة، ففي عام ١٩٤٩ أوصت لجنة هوفر «Hoover Commission» بضرورة إجراء تعديلات في نظم تبويب الموازنة، بحيث تتفق مع الاتجاه الإداري على أن يتم وضعها على أساس بيان تكلفة النشاط، والوظيفة، والمشروع، وأطلقت اللجنة على هذا النظام المقترح «موازنة الأداء» «Performance Budget»

ولما كانت مجموعة العمل المنبثقة عن اللجنة قد استخدمت تعبيرا آخر وهو «موازنة البرامج — Program Budget»، فقد أصبح هناك تعبيران جديداً للدلالة على تحديث الموازنة خلال تلك الفترة، ولم يكن هناك أي توافق بين الكتاب في استخدام أي من التعبيرين، فالبعض يفضل تعبير «موازنة البرامج» والبعض الآخر يؤثر تعبير «موازنة الأداء» للدلالة على نفس الموازنة.

الا أن دليل هيئة الأمم (١) —

«A Manual for Programme and — Performance Budgeting»

— قد ميز بين موازنة البرامج، وبين موازنة الأداء، حيث أوضح الدليل :

● موازنة البرامج يكون التركيز والاهتمام أساساً على تبويب موازنات الجهات المختلفة إلى وظائف أو مهام Functions، ثم برامج Programmes، ثم برامج فرعية (أنشطة) Sub-programmes، ثم الربط بينها جميعاً وبين البيانات المالية الدقيقة.

● أما موازنة الأداء فتقوم بتزويد الإدارة بوسائل القياس الدقيقة Refind tools، مثل تكلفة الوحدة، وقياس العمل، ومعدلات الأداء.

ويفترض قياس العمل من الناحية المالية والمادية، وجود مجموعة من وحدات العمل لا يمكن التوصل إليها إلا بعد تحديد البرامج، وتفريعاتها، وبهذا المفهوم تعتبر موازنات الأداء هدفاً أعم وأكثر شمولاً، إذ يتضمن تحديد البرامج علاوة على قياس الأداء الذي يبذل في سبيل تحقيق أهداف البرامج.

وقد عرف مكتب الموازنة العامة للولايات المتحدة الأمريكية موازنة البرامج والأداء بأنها : تلك الموازنة التي توضح الأغراض والأهداف التي تطلب لها الاعتمادات المالية، وتكاليف البرامج المقترحة لتحقيق تلك الأهداف، والبيانات والمعلومات لقياس الانجازات، وكل ما انجز من الأعمال المدرجة تحت كل برنامج.

والتعريف السابق هو نفس تعريف موازنة البرامج والأداء الوارد بدليل هيئة الأمم لموازنة البرامج والأداء.

تبويب موازنة البرامج والأداء :

المطلب الأساسي لأعداد موازنة البرامج والأداء هو وضع هيكل تبويب أساسي يفي بمتطلبات اتخاذ القرارات فيما يتعلق بالمنتجات النهائية، وكذلك الخدمات والمهام الواجب تنفيذها من طريق الأجهزة الحكومية، وهذا الهيكل يجب أن يبين

بوضوح ما ينبغي أن يتخذ ، والاغراض التى يجب خدمتها ، كما يجب أن يوضع اطار عملى للتنفيذ الذى يخدم الاحتياجات المحاسبية ، ويسمح بمراجعة تطور الاداء العينى والمالى نحو تحقيق الاهداف والاغراض التى استهدفت فى الخطة المعتمدة للموازنة ، وقد تحدد هيكل التبويب فى موازنة البرامج والاداء الصادر عن هيئة الامم بالمكونات التالية :

(أ) الوظائف : وهى مجموعة عريضة (واسعة) للعمليات التى توجه نحو انجاز الغرض الرئيسى للحكومة .

(ب) البرامج : وهى القطاعات الرئيسية داخل الوظيفة التى تحدد المنتجات النهائية للوحدة الرئيسية .

(ج) الأنشطة : يمثل النشاط جزءا من عمل البرنامج ، ويستخدم فى ادارة العمليات نحو تحقيق هدف البرنامج ، فهو تقسيم عمل الوحدة التى تحدد الانواع المتجانسة للعمل المنفذ بواسطة التنظيمات المعاونة لانتاج المنتجات النهائية للبرنامج .

ويتطلب هيكل موازنة البرامج والاداء خطة من التبويبات لاستخدام العمليات كجزء مكمل لنظام الادارة الكلى للوحدة التنظيمية ، وهذه التبويبات هى :

- التبويب الوظيفى .
 - التبويب وفقا للبرامج .
 - التبويب وفقا للأنشطة .
 - التبويب الاقتصادى .
- هذا بالإضافة الى :

● التبويب النوعى (التبويب حسب بنود الانفاق) .

● التبويب حسب الوحدات التنظيمية (التبويب الإدارى) .

وبمقارنة تبويبات موازنة البرامج والاداء مع تبويبات الموازنة التقليدية نجد أن :

● يتوافر بالموازنة التقليدية التبويب حسب الوحدات التنظيمية (التبويب الإدارى) والتبويب

حسب بنود الانفاق (التبويب النوعى) والى حد ما التبويب الوظيفى .

● أغفلت الموازنة التقليدية التبويب وفقا للبرامج والأنشطة ، بينما نجد التبويب فى ظل موازنة البرامج والاداء يقوم على أساس :

● التبويب الوظيفى الذى يمثل مركز الصدارة فى شكل « اختصاصات » وهو المكان الطبيعى له .

● ثم يلى ذلك التبويب حسب الوحدات التنظيمية فى شكل « وزارات ومصالح » .

● يلى ذلك البرامج التى تعدها تلك الوزارات والوحدات الحكومية وفقا للاختصاصات المحددة لها ، اذ ان كل برنامج يتضمن عددا من وحدات الاداء .

اما الاداء نفسه فيمكن قياسه عن طريق احد اساسين :

النشاط او المشروع .

● وتوزع تكاليف البرنامج بمشروعاته وأنشطته حسب بنود الصرف بربط تلك البنود بالنشاط المقيس ، وبذلك يزود الادارة باساس لقياس اكثر تفصيلا للرقابة المالية والاشراف على العمليات ، فبنود الصرف تيسر تقدير التكاليف ومراجعة التقديرات والرقابة على الاموال والعمليات ، ومرد ذلك ان الاساليب الفنية المتبعة فى تقدير احتياجات بنود الصرف من الاموال اللازمة للبرنامج يمكن تحديدها على مستوى النشاط ، او العمليات بالطرق المناسبة مع محتويات النشاط .

● ويعكس التبويب الاقتصادى فصل النفقات الجارية عن الراسمالية ، فالنفقات الجارية تتعلق بالسلع والخدمات التى تستهلك كلية خلال المدة المحاسبية الجارية ، والانفاق الراسمالي هو مصروف للحصول على الاصول التى تستعمل لفترة طويلة كالأدوات والمعدات والأرض والمباني والمخزون الذى تكون فوائده متاحة خلال كل من الفترة الحالية والفترة

المقبلة ، وكذلك النفقات ذات الطبيعة الاستردادية مثل القروض والاستثمارات ومدفوعات استهلاك الدين العام .

والهدف الاساسى للمحاسبة هو تلبية الاحتياجات العملية لمدى البرامج ، وهذه الاحتياجات يمكن مواجهتها على احسن وجه ، بنظام محاسبى يستند الى حسابات الانشطة مدعمة ببيانات موضوعية محددة ، فعلى سبيل المثال فان جزءا من البرنامج يتوقف عليه باقى اجزاء ذلك البرنامج الذى يعتبر جزءا من الوظيفة ، والنشاط يتحدد بوحدة تنظيمية ويرتبط باعتمادات محدد له تمثل جزءا من اعتماد مالى ، وعن طريق علاقته ببرامج الانفاق الجارى او الراسمالى ، فان هيكل النشاط يجب ان يعكس الفصل بين النفقات الجارية والنفقات الراسمالية للوحدة .

المرحلة الثالثة : « الاتجاه التخطيطى

«The Planning Orientation

تتميز المرحلة الثالثة من مراحل تطور الموازنة العامة بتحول الاهتمام الاساسى الى الادارة العليا، ومساعدتها فى ادائها لوظيفتها التخطيطية ، واتخاذ القرارات ، لذلك اصبح اهتمام الموازنة مركزا على محاولة ربط السياسة المالية والاقتصادية للحكومة بخطة اقتصادية محددة من طريق مجموعة من البرامج والانشطة تهدف الى تحقيق الاهداف المالية والاقتصادية للحكومة ، ونتج عن هذا الاتجاه ان تحول الاتجاه الى نظام اطلق عليه « نظام موازنة التخطيط ، والبرمجة »

Budgeting System الذى يرمز اليه باختصار P.P.B.S.

وتتمثل الوظيفة الاساسية لـ «P.P.B.S.» فى توجيه اهتمام متخذ القرار لمشكلة الاختيار

لتوضيح مدى النفع الناتج عن البدائل المختلفة اذا ما قورنت بالموارد العامة النادرة ، وذلك بوضع درجات وتقديرات لمدى النفع العام الناتج فضلا عن عمل دراسات جدوى ، وتفضيل بين البدائل المختلفة بحيث تستطيع الادارة العليا على مستوى الوزراء ، ورؤساء الدولة ان تتخذ القرار المناسب بين البدائل المتاحة .

نشأة P.P.B.S. :

نشأ نظام P.P.B.S. اول ما نشأ كنظام من انظمة الادارة ، واتسع تطبيقه وتطور استخدامه فى الولايات المتحدة الامريكية ، وخاصة فى وزارة الدفاع ، فقد استخدم وزير الدفاع الامريكى «McNamara» فى عام ١٩٦١ نظام P.P.B.S. فى توزيع الاختيارات البديلة للقوات الامريكية ، وكان من نتيجة ذلك ان اتخذت توصية بتعميم استخدام هذا المدخل على مختلف المجالات غير العسكرية فى الحكومة الاتحادية .

وفى مايو ١٩٦٦ بدأت كافة الوزارات والاجهزة الحكومية فى الولايات المتحدة الامريكية لأول مرة استخدام P.P.B.S. ، ويرجع ذلك الى منتصف عام ١٩٦٥ عندما امر الرئيس Lyndon B. Johnson باستخدام ما اسماه بالنظام الجديد « الثورى » والذي يطلب من جميع الجهات الحكومية ان تحدد بوضوح الاهداف الرئيسية « او البرامج » التى وقع عليها اختيارها ، وان تراعى التحليل المرتب للأساليب البديلة التى تعمل على تحقيق هذه الاهداف ، وان تقدم اتفاقها فى الاجل الطويل ، وكذلك خلال العام التالى .

العوامل التى أدت الى ظهور الاتجاه التخطيطى :

يرى Ellen Schick (١) ان هناك بعض العوامل أدت الى ظهور الاتجاه التخطيطى - ويؤكد الكاتب على ثلاثة تطورات هامة أثرت فى

مجرى تحول الاتجاه الإداري إلى الاتجاه التخطيطي تدريجياً وهي :

● كان للتحليل الاقتصادي سواء الشامل أو على مستوى المشروع دور كبير في تشكيل السياسة المالية وسياسة الموازنة .

● أدى ظهور الأساليب الفنية الحديثة المتعلقة بالمعلومات والقرارات إلى التوسع في تطبيق التحليل الموضوعي بالنسبة لعملية رسم السياسات .

● كان هناك تقارب تدريجي بين عملية التخطيط وعملية الموازنة .

ويفترض نظام موازنة التخطيط والبرمجة أن الشغل الشاغل للحكومات هو إمداد رعاياها بالسلع والخدمات ، وأن السلطات التشريعية توكل إلى الأجهزة الحكومية أن تؤمن لهم هذه الطلبات التي يرغبون في شرائها واستهلاكها استهلاكاً جماعياً ، والمصالح الحكومية واجبها إنتاج السلع والخدمات التي لا يمكن ولا يجب أن يشتريها أفراد المستهلكين من سوق القطاع الخاص ، أي أن P.P.B.S. يهتم بالتقدير التفصيلي للتكلفة والقيمة والبدائل بأكثر مما تهتم به النظم الأخرى .

الجوانب الأساسية لنظام موازنة التخطيط والبرمجة :

توضح المصطلحات التي يتكون منها نظام موازنة التخطيط والبرمجة P.P.B.S. الجوانب الأساسية لهذا النظام وهي :

الموازنة : أو أعداد الموازنة هي العملية التي بمقتضاها يتم ربط الأهداف بالنظام حتى يكون اتفاق الموارد المالية في توافق وتماثل مع الأهداف العامة ، وأن يكون هناك ارتباط بينهما .

التخطيط : هي عملية تحديد الأهداف .

البرمجة : هي الخطوة في الأنشطة المختلفة التي تدخل في إنجاز أو تحقيق الأهداف المحددة ، والبرمجة تملأ الفجوة بين التخطيط والموازنة ، وتختص بتوزيع الموارد ، وتحويل المدخلات إلى مخرجات ، كما تحدد واقعها ، وأثر تكلفة البدائل التي تحصل على أكبر منفعة من انفاق الموارد النقدية ، والدخول في نظام مستمر لتقييم البرامج .

وبصفة عامة فإن ملامح هذا النظام وجوانبه بكل وزارة (أو جهة) يمكن القول أنها تتكون مما يلي (١) :

● يشتمل على هيكل للبرنامج يكون محوره هو أهداف النظام ، ويتعدى في مكوناته الأساسية « الإدارة » أو غيرها من الوحدات الأخرى المتفرعة عن الجهة .

● التخطيط لفترة طويلة قادمة عادة خمس سنوات .

● أن يعبر عن الأهداف والإنجازات المخططة في صورة كمية وليس مالية (تمويلية) .

● تحديد البدائل في صورة أنماط أو برامج أو أساليب تحقيق الأهداف ، وفي صورة مستويات النشاط .

● تقييم كل من التكلفة والكفاءة .

● استخدام الأدوات الدقيقة للتحليل الكمي .

● استخدام طريقة « الاعتماد الإجمالي » بمعنى أنه لا يتقيد ببنود الانفاق التي تلتزم بها الموازنة التقليدية .

● يعتبر تحليل النظم System Analyses هو العنصر الرئيسي في نظام P.P.B.S. ويمكن أرجاع التطورات التي حدثت في هذا النظام وتأثيرها على التخطيط والموازنة إلى نظم التحليل .

لبعض القوانين ، أنه في حوالى ٥٠٪ من تلك القوانين كانت الاهداف غامضة وغير واضحة تماما ، وان اسباب الغموض في الاهداف تعود الى :

(أ) عدم تحديد للأهداف مطلقا .

(ب) أو ذكر الاهداف في جمل غامضة وعامة

(ج) أو وجود أهداف متعددة .

ويقول Frederick Mosher (٣) أن انصار P.P.B.S. بنوا تفاؤلهم بخصوص مستقبل هذا الاسلوب الجديد في الموازنة على ضوء ما تحقق من انجازات في وزارة الدفاع الأمريكية ، الا ان الكاتب يرى أن مجرد افتراضهم بأن الأخذ بنفس الأساليب التي اتبعت في وزارة الدفاع وادخالها على الوزارات والادارات الحكومية الأخرى ، والتي قد تختلف أهدافها عن أهداف وزارة الدفاع والتي أحيانا ما تكون معاكسة لها، يبدو أنه افتراض ساذج .

● عدم توافر قاعدة بيانات سليمة تحقق ما يحتاج إليه هذا النظام من عمليات رياضية .

● الفشل منذ البداية في تحقيق تكامل بين هذا النظام والعمليات المتبعة حاليا لاعداد الموازنة .

● انفصال السياسة المالية عن الواقع الفعلى .

انهيار الـ P.P.B.S. (٤) :

بدأ نظام الـ P.P.B.S. في التعثر والخروج

واجه تطبيق نظام P.P.B.S. العديد من المشاكل التي أدت الى عدم تطبيق هذا النظام وانهياره ، ومن هذه المشاكل :

● ينتقد A. Wildavsky الـ P.P.B.S. في مقاله (١) :

«Rescuing Policy analysis from P.P.B.S.»

ويخلص الكاتب في هذا المقال الى أنه لا يوجد موظف من موظفى الإدارات الحكومية يعرف كيف يقوم بالتحضير لموازنة ادارته على أساس نظرية P.P.B.S. ، فهو يبين أن العديد من الموظفين في الإدارات الحكومية اطلعوا على أفكار ونظرية P.P.B.S. ، ويدركون ما يجب أن تكون عليه موازنة التخطيط والبرمجة بوجه عام ، ولكن لا يوجد منهم من يستطيع أن يبين الشكل أو الإطار الذى يجب أن تكون عليه هذه الموازنة في إدارة ما ، وصعوبة التطبيق ناتجة من عدم تحديد ما هو المطلوب من الإدارات الحكومية القيام به من أعمال تحديدا دقيقا .

● مشكلة الحصول على الاعتمادات اللازمة لتعيين المحللين المؤهلين وذوى الخبرة اللازمين لـ P.P.B.S. في الإدارات الحكومية ، والحصول على الاعتمادات اللازمة لتدريب وتطوير محلى البرامج ورفع مستواهم العلمى والعملى .

● ويبين Harold A. Horvey (٢) أن أهم المشاكل التي تواجه تطبيق P.P.B.S. هي مشكلة تحديد الأهداف للنشاطات والأعمال الحكومية تحديدا مطلقا ، فقد خلص في دراسة أجراها

(١) A. Wildavsky, «Rescuing policy analysis from P.P.B.S.» Public Administration Review 1969.

(٢) Harold Horvey, The Planning programming-Approach to government decision, Making New York, 1970.

(٣) Frederick Mosher, Limitations and Problems of P.P.B. in the state» Public Administration Review, 1969.

(٤) -- Carl W. Tiller, The Demise of P.P.B.S. the Federal Accountant, Washington, 1972.

-- U.S. Joint Financial Management Improvement Program, 1970, Annual report.

من ساحة الموازنة . فبالإضافة الى المشاكل والانتقادات السابق ذكرها . فهناك من الأسباب الأخرى والشواهد التي أدت الى انهيار هذا النظام ، وانتهاء العمل به .

ففي الولايات المتحدة الأمريكية مولد هذا النظام وتطوره ، وكنشاط حكومي واسع النطاق ، سار P.P.B.S. نحو الانهيار وانتهاء العمل به ، وربما يرجع ذلك الى أهم الأسباب وهي :

● حكومة أخرى : بمعنى قسام الرئيس جونسون بأول دفعة لتطبيق أسلوب P.P.B.S. على مستوى الحكومة ، وكانت تركز بدرجة كبيرة على تجارب حكومة كيندي — جونسون في وزارة الدفاع ، وربما كان انتقال السلطة الى حكومة نيكسون هو الخطوة الأخيرة في حياة هذا النظام ، حيث تركت الشخصيات التي كانت لها اليد الطولى لهذا النظام السلطة ، واستطاعت الحكومة الجديدة بدون تقييم للنظام أن تحكم على ضممه .

وحتى في حالة ما أمكن نجاح هذا الأسلوب فإن أولئك الذين عملوا في ظل جونسون سوف ينسبون نجاحه لهم ، وإذا ما انتهت الى الفشل فسوف يقع اللوم على فريق جونسون ، أي أنه لم يكن هناك حافز قوي للاستمرار في هذا النظام ،

● هذا بالإضافة الى أن هناك نقاط ضعف أخرى أثرت في انهيار هذا النظام ، ومنها :

● أن P.P.B.S. ليس نظام

Not really a system

بالرغم من أن نشاط أسلوب P.P.B.S. بدأ بإعلان أنه « نظام » فإن سرعان ما تبين أن التركيز كان على الاستخدام المطرد للأساليب التحليلية لا على أساس استخدام عناصر النظام ، مما أدى الى كثير من الذين يعملون في هذا المجال أن يسقطوا من الرمز الانجليزي حرف « S » الدال على النظام وأصبح التعبير المستخدم له هو P.P.B.S.

● نظامان وليس نظاما واحدا :

جاء في النشرة رقم ٦٦ — ٣ بتاريخ ١٢ أكتوبر سنة ١٩٦٥ لمكتب الموازنة الأمريكية — الخاصة بتعليمات الموازنة العامة — أن التخطيط والبرمجة سوف تتكامل مع الموازنة في نظام واحد جديد وهو P.P.B.S. ، ولكن من ناحية أخرى لم يحدث هذا التكامل والاندماج ، بل ظل للموازنة الاهتمام الرئيسي ، ولم يتعين لمحدثي هذا النظام كيفية هذا التكامل والاندماج .

وبهذا نجد أن نفس الدولة التي نادت بأسلوب P.P.B.S. ، تحاول هدم هذه الفكرة ، حيث نجد كثيرا من الكتاب الأمريكيين قاموا بهدم هذه الفكرة . كما أن المشرعين على إدارات الموازنة بحكومات الولايات المتحدة والحكومة الفيدرالية الأمريكية عرقلوا حركة تطبيقها واستخدامها ، وقد كانت النتيجة انهيار هذا النظام وخروجه من حيز التنفيذ التطبيقي بالولايات المتحدة الأمريكية ، وقد صاحب ذلك عودة الى موازنة البرامج والاداء .

التخطيط للإدارة بالأهداف في مصر

د. ماهر عبد الهادي

صدر العدد الأخير من « الإدارة » يوليو ١٩٧٦ وقد تناول موضوع الإدارة بالأهداف في أكثر من ناحية .، فقد نوقشت فيه بعض المشكلات والمعوقات التي تعد من تطبيق النظام ، كما عرض الإطار النظري وأسس التطبيق لهذا النظام ، مع ذكر العوامل التي تساعد على نجاحه . في المقال التالي يناقش الكاتب أفكاره من زاوية أن الإدارة بالأهداف بمعناها الفنية الدقيقة ليست أسلوباً صالحاً للتطبيق — بنفس المدى — على شتى الحالات ، على اعتبار أن الإدارة بالأهداف هي في الواقع أسلوب عمل وليست قاعدة تنظيمية . كما يشير الكاتب إلى أن هذا النظام يعتمد إلى أبعد درجة على القائد الإداري الصالح الذي بدونه لا يؤدي النظام إلى أي نجاح .

الاتجاه في تطبيق ما عرف في مجال العلوم الإدارية بالإدارة بالأهداف . ولقد كان تعيين أحد الوزراء من بين المتخصصين في هذا الأسلوب الإداري خير دليل على رغبة الحكومة الصادقة في تطوير الإدارة الحكومية المصرية ، وفقاً لما وصلت إليه آخر التطورات العلمية في مجال الإدارة العامة والعلوم الإدارية .

وهناك موضوعات تشد الرأي العام بطبيعتها أو بتوقيتها ، فيكثر فيها الحديث والكتابة . ويتعين الأخذ في الاعتبار أن ارتجالية الحديث أو انفاضة قد تؤدي إلى بلبله الأفكار وإعطاء صورة مشوشة

طالعنا الصحف أخيراً باتجاه الحكومة نحو تطوير الإدارة المصرية عن طريق تغيير أسلوبها في العمل . وأشار في أكثر من بيان رسمي إلى

د. ماهر عبد الهادي

مدرس بكلية الحقوق جامعة الزقازيق

الجديدة . وهذا يعنى أنه لا يمكن استيراد النظم والنظريات الادارية كما تستورد البضائع والمصانع .

فعملية انشاء المصانع تسبقها دراسات في التخطيط الصناعى والانتاجى والتسويق والتحويل الخ . . . فاذا انتهت هذه الدراسات الى صلاحية المشروع ، قمنا باستيراد الآلات واعداد المنشآت استعدادا لبدء الانتاج .

والمفروض في مثل هذه الحالة أن يتم الانتاج بحسب الدراسة والخطة الموضوعة سلفا بما يسمح بتحقيق الاغراض المنتظرة والتي قد تتمثل في الحصول على عائد مادي معين أو أداء خدمة عامة محددة .

هذا المخطط لا يطبق تماما في حالة استيراد « النظم » والأساليب الأجنبية حينما يكون هناك تداخل بين العلاقات الانسانية وبين مجال تطبيق هذه النظم والأساليب . فارتباط أى نظام أو اسلوب بالسلوك الانسانى يضمن على هذا النظام أو الاسلوب طابعامعينا يشبهه بالكائن الحى ويبيعه تماما عن صفات الآلة . وذلك بمعنى أن النظام أو الاسلوب يولد ولا يصنع أو يخلق ، ينشأ ويتطور بعكس الآلة التى تتقدم مع مرور الزمن . وكأى كائن حى فالنظام أو الاسلوب يتأثر بالبيئة المحيطة به ويؤثر فيها .

وهذه الصفة الاخيرة هى التى تحدد مدى قابلية النظام أو الاسلوب على النشأة أو على الانتقال الى بيئة مخالفة لذلك التى تعود أن يوجد فيها . فاذا نقل نظام معين من بيئة الى أخرى كانت النتيجة احدى اثنتين ، إما لفظ النظام الجديد بواسطة البيئة أو بواسطة الجسم الادارى الذى زرع فيه ، وإما تقبل البيئة لهذا النظام ، وهذا لا يعنى بدء فاعلية النظام ، ولكن يعنى فقط بدء مرحلة تأقلم النظام مع البيئة بدرجة فاعلية منخفضة تتزايد مع تزايد التأقلم حتى تصل الى أعلى منسوب . وهذا التطور يحتاج الى فترة من الزمن . يضاف الى ذلك أن عملية نقل النظم

للأمور في ذهن القارئ العادى غير المتخصص في المسألة المطروحة . ومن ناحية أخرى فإن مثل هذه المناقشات متحدة . فهى تضىء الطريق أمام السلطة السياسية وتعرفها الاتجاه الفكرى للأفراد بما يسمح لها باتباعه حتى لا يكون هناك تعارض بين سياسة الحاكم ورغبة المحكوم .

ومنذ عدة شهور ظهرت فكرة الادارة بالاهداف على السطح الفكرى في مصر ، وقد توالى الكتابات بشأنها سواء في الصحف اليومية أو في المجالات التخصصية .

ولذلك يبدو لى ، حتى تتضح قاعدة النقاش ، أنه يجب الإشارة الى بعض الحقائق الهامة :

اولا : ان نظرية الادارة بالاهداف ظهرت أولا في أمريكا ، وطبقت في البداية في مجال الادارة الخاصة (ادارة المشروعات الصناعية والتجارية المملوكة لافراد أو لشركات) ، ثم طبقت في بداية الخمسينيات على الادارة العامة ونجاح هذا الاسلوب أدى الى التمسك به حتى اليوم . ثم انتقلت هذه النظرية الى غرب أوروبا فطبقت في إنجلترا وألمانيا في الخمسينيات وفي فرنسا في بداية الستينيات . ونحن في مصر نرمى الى تعميمها في منتصف السبعينيات .

هذا يعنى أن الأساليب الادارية تنتقل من بلد الى بلد في ببطء شديد ناتج أولا عن أن الادارة العامة هى بطبيعتها تخشى التغيير وترمى دائما (بسبب الظاهرة البيروقراطية التى تغطرس في داخلها) الى ابقاء الحال على ما هو عليه .

فهى تقاوم التغيير برد فعل تلقائى . وتستمر المقاومة حتى يقهر أحد الطرفين ، أما الوضع القائم وأما الوضع الجديد . فإذا قهر الأول طبق الثانى . وإذا قهر الثانى بقى الأول على ما كان عليه . وتستمر العجلة .

ومن ناحية أخرى ، يرجع بطء تطبيق النظم الادارية ، الحديثة والاجنبية ، الى حاجة هذه الاخيرة الى فترة « تأقلم » تتلاءم فيها مع البيئة

والاساليب تقتضى أيضا اخضاع النظام أو الاسلوب موضوع النقل الى عملية « تكيف » بمعنى اضافة بعض الرتوش اليه بما يسمح بتأقلمه وتجاوبه مع البيئة الجديدة . وعملية التكيف هذه هي الضمان الوحيد ضد لفظ النظام الجديد بواسطة البيئة .

ونتيجة لذلك ، فان نقل النظم والاساليب الادارية من مجتمع الى آخر هي عملية معقدة تحتاج الى دراسات دقيقة متعلقة اساسا بطبيعة الجهاز الادارى للدولة « المستوردة » وأوجه اختلافها مع جهاز الدولة « المصدرة » بما يشمل ذلك من قواعد قانونية ونظم ادارية واساليب عمل الخ . . كما تبحث هذه الدراسات ايضا مدى الامكانيات المادية والبشرية المتاحة للجهاز الادارى بالاضافة الى تحديد مدى التأثير المتبادل بين هذا الجهاز وبين الافراد الذين يتعامل معهم بما يشمل ذلك من اساليب وطرق ونتائج هذا التأثير .

فاذا افادت هذه الدراسات بصلاحيه النقل فهذا لا يعنى ان ثمار النظام الجديد ستظهر فور نقله . وذلك انه يتعين انتظار فترة التأقلم السابق نكرها .

ونستنتج من هذا التحليل ان اسلوب الادارة بالاهداف الذى تزمع الوزارة الاخيرة تطبيقه على الادارة المصرية لا يمكن بأى حال من الاحوال ان تظهر نتائجه ، حسنه كانت أو سيئة ، بطريقة فورية أو فى فترة قصيرة من الزمن . اذ ان هناك فترة زمنية لازمة ، تطول أو تقصر بحسب الامكانيات المتاحة ، لتخطيط الاسلوب الجديد ولتطبيقه ولانتظار آثاره ثم تقييمها .

لذلك يجب الا يتصور الاخوة المواطنون ان مشكلاتهم الادارية مع جهات الادارة قد انتهت بمجرد ان اعلنت الحكومة تغير اسلوبها فى الادارة أو ان هذه المشاكل سوف تنتهى فى ظرف عدة ايام أو شهور . وبالإضافة الى ما ذكر فيجب علينا الا ننسى ان ما تراكم اثناء سنوات عديدة لا يمكن ازالته بين يوم وليلة .

هذه الحقيقة تبدو لى فى منتهى الاهمية ، ويقع على أجهزة الاعلام المختلفة عبء ايضاحها وتوصيلها الى مختلف طبقات الشعب ، حتى لا تقع هذه الخبرة فى بلبلة فكرية ناتجة عن سماع مبادئ رنانة فى الوقت الذى تبدو فيه الأمور وكأنها تسير على ما كانت عليه .

فعلى الصحافة ان تأخذ دورها الحقيقى فى عملية التنمية بأن تقوم بتوعية الرأى العام وتنبيهه الى الوزن الحقيقى للتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والادارية التى تتم فى داخل مجتمعه . فاذا اتبعت وسائل الاعلام خلاف ذلك ، تكون قد خرجت عن وظيفتها التى يملها عليها دورها البناء فى عملية التنمية .

ثانيا : ان تطبيق اسلوب الادارة بالاهداف على الجهاز الادارى للدولة لا يمكن ان يثمر الا اذا توافرت له عناصر الدوام أو على الأقل الاستقرار لفترة غير قصيرة لا تعد بالشهور بل بالسنوات ، وهذا يقضى بأن تكون المبادرة فى تطبيق وفى مباشرة هذا الاسلوب موكلة الى جهاز ادارى له صفة الدوام وليس الى جهاز سياسى يتميز بطبعه بالتوقيت .

او بمعنى آخر ، فانه يجب الا توكل مهمة تطبيق هذا الاسلوب الى وزير معين (مهما كانت كفاءة هذا الوزير لان صفته السياسية وتوقيت منصبه تتعارض مع مقتضيات الامر) او الى وزارة معينة ، نظرا لان الوزراء والوزارات قابلون للتغير بحسب مقتضيات الاسلوب الديمقراطي فى الحكم الذى يقتضى تغير المناصب السياسية فى الدولة بحسب تغير الاراء والاتجاهات السياسية للحكوميين .

ولتفادى مثل هذه الترددات فى تطبيق النظم والاساليب الادارية ، اتجهت الدولة بصفة عامة منذ زمن طويل الى انشاء دواوين الموظفين ، ومجالس الخدمة المدنية على شكل هيئات ادارية لها صفة الدوام ، ولا تتأثر بالتغيرات السياسية بحيث يكون من بين اختصاصاتها تطوير نظم

وأساليب العمل الإدارى بداخل الإدارة الحكومية . وهذا هو ما دفعنا فى مصر الى انشاء ديوان الموظفين عام ١٩٥١ ثم تطويره فى شكل الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى عام ١٩٦٤ .

وخلاصة القول أن مهمة تطبيق أسلوب الإدارة بالاهداف على الإدارة الحكومية المصرية تقع من وجهة نظرنا على عاتق الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة . وأنه يتعين تزويد هذا الجهاز بالصلاحيات اللازمة لمباشرة هذه المهمة بطريقة تسمح باستمرار الإصلاح والتطبيق فى حالة ما اذا حدث تغير وزارى .

ثالثا : ان تطبيق أسلوب الإدارة بالاهداف يقتضى توافر بعض العناصر الهامة التى سبق ذكر الكثير منها فى مقالات سابقة بجريدة « الأهرام » ، وخصوصا مقال الدكتور عبد الكريم درويش بتاريخ ١٩٧٦/٤/٥ .

ويبدو لى أنه يجب التركيز على ثلاث نقاط أساسية :

١ — ان الإدارة بالاهداف تعتمد أساسا على الأشخاص وخصوصا على هؤلاء الذين سيوكل اليهم المهمات الإشرافية والقيادية .

إذا فانه لا يكفى أن تعلن الدولة بأنها ستتبع أسلوب الإدارة بالاهداف حتى نتصور أن هذا الأسلوب سيصبح حقيقة . إذ أن على الدولة أن تجد أولا الأشخاص الصالحين الذين ستحدد لهم الأهداف الواجب الوصول إليها والذين ستعطيهم الوسائل المادية والبشرية اللازمة لتحقيق الأمر المرغوب .

وهذا هو أصعب الأمور .

وذلك لأن القيادات الإدارية الموجودة حاليا فى داخل الإدارة الحكومية المصرية ليست كلها صالحة لتولى مهام الإدارة بالاهداف . وليس هذا عيبا فى ادارتنا فهذه هى الحال فى جميع الدول . إذ أن هذا الأسلوب فى الإدارة يتطلب نوعية معينة

من الأشخاص ، والناس تتفاوت بطبيعتها فى الصفات والقدرات .

فالإدارة بالاهداف تستلزم أفرادا مدربين لديهم القدرة والرغبة على تحمل المسئولية وعلى المبادرة . وهذه أمور لا تتوافر بسهولة فى محيط الوظيفة العامة . فهذه الأخيرة توصف أحيانا بأنها « مكان أمين » يلجأ اليه من لا يرغب فى التعرض الى متغيرات الظروف ، تعطى الأمان والاستقرار وتحمل شأغلها واجبات محدودة مفصلة تبينها اللوائح والقوانين ، وأن المساعلة فى مجالها تتم بناء على قواعد منظمة بدقة الخ . . وبالتالى فإن عملية البحث عن الأفراد الصالحين ستكون متسمة ببعض الصعوبة .

٢ — فإذا توافرت هذه الشخصيات فانه يتعين تزويدها بالوسائل المادية والبشرية والقانونية بما يسمح ويحقق الأهداف المنوطة بها . وليست هذه العناصر من الأشياء التى يسهل العثور عليها .

(أ) فالعنصر المادى هو بطبيعته نادر بالمعنى الاقتصادى أى محدود الكمية مما يقتضى توزيعه بدقة على الأهداف المختلفة بحسب الأولويات وتزداد قدرة هذا العنصر فى دولة مثل مصر بسبب أنها دولة نامية فى حاجة الى إمكانيات ضخمة لمواجهة تحديات التنمية . يضاف الى ذلك مقتضيات الجهود الحربى والتعمير .

(ب) والعنصر البشرى (ويقصد به هنا الأفراد على المستوى التنفيذى) لا يقل أهمية عن العنصر السابق . وهو يعنى حاجة المنظمة (الموكل إليها مهمة تنفيذ هدف معين) الى عدد معين من الأفراد فى اختصاصات معينة ، فإذا زاد العدد أو قل عن المطلوب صعب على المنظمة تنفيذ أهدافها .

وذلك لأن العدد الزائد من الموظفين سيكون بمثابة عائق يعطل الآخرين . وإذا نقص عدد الموظفين ، فهذا يعنى أن أحد أجزاء الخطة لن يتحقق بالكامل أو انها ستتحقق كلها ، ولكن بتأخير

بعضها ، أو انها ستتحقق كاملة وفي وقتها المحدد، ولكن بتشغيل الأفراد ساعات عمل اضافية ، وهذا يؤثر في اغلب الاحيان على نوعية التنفيذ وعلى جودته .

ويجب علينا الا ننسى ان الادارة المصرية هي آخر من يتحكم في عدد موظفيها . فالكلمة يعلم أن التعيين لدينا يتم بطرق تتنافى مع أبسط قواعد التنظيم والادارة . فالتعيين الجماعي لخريجي الجامعات والمعاهد العليا يسمح لفئة قليلة جدا بأن تكون موضع تطبيق للمبدأ المعروف « بالرجل الصالح في المكان المناسب » أما بقية الخريجين فانهم يوزعون على الوزارات توزيعا يكاد يكون عدديا تحكمه اعتبارات الميزانية .

والنتيجة الطبيعية لذلك كما نعرف جميعا هي تكديس الموظفين في بعض الوزارات والمصالح بما يزيد بكثير عن حاجة هذه الأخيرة . وبالتالي فاذا اردنا ان نطبق أسلوب الادارة بالأهداف فانه سيتعين على المسئولين اتخاذ قرارات هامة في مسألة القوى العاملة وتوزيعها .

ومما لا شك فيه ان مصير الأسلوب الجديد في الادارة سيكون الفشل المتناهي اذا اعتمدنا في تطبيقه على العنصر البشري القائم الآن بدون اعادة توزيعه بما يسمح باقامة توازن دقيق بين الحاجة الفعلية الى الأفراد وبين عددهم القائم الآن .

وليست المسألة مجرد كم ، بل انها أيضا مسألة كيف . فالأفراد اللازمون للسهر على تحقيق الأهداف ليسوا فقط مجرد « اداريين » كما قد يبدو الى الذهن في أول وهلة . فنوعية هؤلاء الأفراد تتوقف أولا وأخيرا على طبيعة المشروع او المنظمة محل البحث . فاذا كان اختصاص هذه المنظمة (الادارة) انشاء الكبارى مثلا ، فذلك يستلزم الاستعانة بالمهندسين الفنيين المختصين في هذا النوع من الانشاءات ، بالإضافة الى عمال التنفيذ واللحام والدهان الخ واذا كان هدف المنظمة هو القضاء على وباء معين او مرض خطير استلزم الأمر استخدام اطباء وحكماء وممرضات

متخصصات. واذا كانت المسألة متعلقة بحسب الامية وجبت الاستعانة بعدد معين من المدرسين الكفاء . . . الخ .

ولنا ان نتساءل (ويبدو لي انه من الصعب الجزم في هذا الموضوع) فيما اذا كانت الادارة المصرية قادرة على توفير التخصصات اللازمة لتطبيق برامج الادارة بالأهداف . وقد يبدو هذا التساؤل غريبا ومحل نقد وخصوصا اننا ذكرنا قبل قليل بأن الجهاز الاداري في مصر مريض « بالتخمة » منذ بداية الستينيات بسبب الاعداد الهائلة من الموظفين الذين ينكبون في داخله مع مطلع كل عام . ولكن يتعين علينا ان نشير الى ان الزيادة العددية لا تعنى بالضرورة توافر التخصصات اللازمة . وحتى اذا توافرت هذه الأخيرة فهذا لا يعنى انها متوافرة بالكفاءة والخبرة اللازمين لتنفيذ الأهداف المنوطة بالادارة العامة .

فالواقع يملى علينا ان نضع في الاعتبار حقيقتين هامتين : اولاهما ان الهيكل الاداري المصري (بسبب التعيين الجماعي الدوري) يحتوى على اعداد هائلة من الشباب الناضج الذي تنقصه الخبرة والممارسة . هذه الخبرة تكتسب في ايامنا هذه في اضعاف اضعاف المدة التي احتاج اليها اسلافنا للحصول على نفس الخبرة . وذلك لان تكديس الموظفين في الادارات يؤدي اما الى اعادة توزيع العمل على عدد من الموظفين اكبر من الاحتياجات الفعلية للعمل ، وهو ما يؤدي الى انخفاض نصيب الفرد وبالتالي الى تطويل المدة الزمنية اللازمة للحصول على الخبرة ، واما الى تحميل بعض الموظفين بعبء العمل كله مع ترك الآخرين بدون عمل فعلى او اعطائهم عملا لا يتصل بدراساتهم او لا يساعدهم على تنمية خبراتهم . وفي كلتا الحالتين فاننا نجد انفسنا امام مجموعات هائلة من الموظفين تحتوى على عدد لا يستهان به من قليلي الخبرة وعديدها .

أما الحقيقة الثانية التي يجب الا تغيب عن اذهان المخططين وهي ان عددا هائلا من الكفاءات

من الادارة المعنية . وهذا الاسلوب لا يمكن تحقيقه الا اذا سمحت بذلك القواعد والقوانين القائمة الآن . . فان لم تسمح (وهذا هو الحال) فليتعين تغييرها .

وبمعنى آخر ، فالادارة المصرية يحكمها اليوم عدد من القواعد القانونية والنظم الادارية يرجع بعضها الى عصر الحكم الخديوى ، ولقد تطورت هذه القواعد بطبيعة الحال مع تطور الدولة وتغير النظام السياسى . ولكن طبيعتها الاساسية ظلت كما هى . اى قواعد قانونية ترمى الى تنظيم «ادارة تسير» وليست ادارة اهداف . وتتسم هذه القواعد (فى اى دولة) بصلابتها وبجمودها والتي تجسد تبريرها فى الرغبة فى حماية المصلحة العامة والمال العام وحماية حريات الافراد وحقوقهم تجاه الدولة .

وهذه القواعد تتسم بشمولها اى بانها تنظم كل صغيرة وكبيرة فى داخل الادارة بما لا يسمح بترك اى ثغرة تتسلل منها العناصر الضارة بالمصلحة العامة . وهو ما يؤدى الى خلق روح المبادرة لدى الموظفين والمسئولين والى تشجيع ما سمي بالروتين بما يتبعه من اوراق وملفات وامضاءات ومراجعة ورقابة وانتظار الخ . .

وبالتالى فان اسلوب الادارة بالاهداف لن يثمر بمجرد اصدار قرار من اعلى مستويات الدولة مصحوبا بتوصيات او باهداف محددة يتعين على مختلف الادارات الوصول اليها . بل قد يؤدى مثل هذا التصرف الى التضارب وستظهر مشاكل حيوية عند التنفيذ . فالقيادات الادارية ستتجد نفسها ملتزمة بتحقيق اهداف معينة ، بينما الوسائل القانونية الموجودة تحت تصرفها تمنعها او تعوقها عن تحقيق هذه الاهداف .

وهذا يعنى ان هناك مرحلة وسطى يجب اخذها فى الاعتبار ، توجد بين اعلان المبدأ وتحديد الاهداف ، وهى عملية تغيير القواعد القانونية بما يسمح وملاءمة الاسلوب الجديد .

المصرية قد وجدت طريقها للخارج سواء فى البلاد العربية او الاوربية او امريكا . وكلنا يعلم ان هذه الكفاءات هى فى اغلب الاحيان من اقدر الكفاءات المصرية . فالجامعات فى الدول الشقيقة لا تنتدب الا افضل الاساتذة الجامعيين ، والشركات لا تستخدم الا المهندسين الاكفاء والعمال المهرة ، وهذا طبعا منطقى لان هذه الدول ليست لها خبرة فيما تزمع اقامته ، وبالتالي فلا مجال لديها لعديمى الخبرة . . الا يقول المثل الشائع خذ الخبرة من اهل الخبرة . .

وخلاصة القول انه يجب الاخذ فى الحسبان عند التخطيط للادارة بالاهداف ان كثير من الخبرات المصرية التى تدخل فى الحسابات النظرية للقوى العاملة ليست متوافرة فورا ، لا لانها تحدد الاعداد ، ولكن لوجودها فى الخارج تشترك فى عملية التنمية فى الدول الاخرى . ولقد قام الاهرام فى الشهور الاخيرة بنشر عدة تحقيقات صحفية عن مدى افتقار جامعاتنا الى اساتذتها ، وان نسبة الـ ٢٥٪ المسموح باعارتها قد تخطيت فى عدد من الكليات ، بالاضافة الى ان الجامعات الاقليمية الجديدة مازالت تفتقد بشدة الى اعضاء هيئة تدريس . يضاف الى ذلك مشكلة الفنيين وازمة الصناعة التى تكلم عنها الاهرام فى اكثر من مرة .

كل هذه الامور يجب ان تدخل فى الحسبان حتى لا يكمن التخطيط نظريا بحثا معتمدا فقط على الارقام الموجودة بالملفات والاحصائيات .

(ج) والعنصر الثالث الذى يجب ان يتزود به القائمون على تنفيذ سياسة الادارة بالاهداف هو العنصر القانونى اى مجموعة القواعد القانونية واللوائح التى تسمح لهم باتباع هذا الاسلوب فى الادارة . فالادارة بالاهداف ترمى فى واقع الامر الى تحقيق نتائج معينة ومحددة بصرف النظر عن الطرق والوسائل المتبعة (بشرط ان تظل فى حدود الشرعية بطبيعة الحال) والتى يلغى اختيارها على عاتق المسئولين

وهناك طريقتان لاعطاء القيادات الادارية الصلاحيات القانونية اللازمة لتحقيق الاهداف المنوط بادارتهم .

الطريقة الاولى هى اعطاء صلاحيات عامة ، اى لمستوى ادارى معين فى كافة الادارات الحكومية بما يسمح لهم بالتصرف بحرية تامة فى حدود معينة . وهذا يعنى على سبيل المثال ان يكون للمسؤولين بدرجة مدير عام فما فوق مثلا سلطة تعيين عدد معين من الموظفين بدون اتباع الاجراءات الادارية الواردة بالقواعد الحالية او سلطة صرف مبالغ مالية فى حدود معينة بدون اتباع القواعد المالية السارية الآن ، او سلطة تخطى عدد من الاجراءات القانونية عند تنفيذ عمليات ادارية معينة الخ ..

والطريقة الثانية تقضى باتباع اسلوب تنظيمى قديم عرف فى مصر وفى العالم كله منذ سنوات طوال بما يسمى بالتنظيمات المستقلة . وهى تنظيمات تنشأ لتحقيق اهداف محددة او لتسير مشروعات معينة ، ويكون لها الاستقلال المالى والادارى التام عن الجهات الحكومية بما يسمح لها بتطبيق نظامها القانونى الخاص (فى حدود القواعد العامة) واصدار لوائحها الداخلية التى تنظم علاقات المنظمة بالافراد من ناحية وعلاقات المنظمة بموظفيها من ناحية اخرى .

وهذا النوع من التنظيمات ليس جديدا علينا . فالهيئات العامة انشئت فى الاصل لكى تتفادى تطبيق القواعد واللوائح الحكومية المعقدة ، وكانت لها سلطات كبيرة فى تحديد النظام الوظيفى المطبق على موظفيها ، وكانت نظمها تتسم بالمرونة بما يسمح وتحقيق الغايات المنشودة فى مصر الذى ادى الى فقدان هذه التنظيمات للصفات الاساسية التى كانت سبب انشائها . وبالتالي يتعين الرجوع الى هذا الاسلوب فى التنظيم فهو امثل الحلول للمشكلات الادارية التى تواجهنا الآن فى مصر .

فبصرف النظر عن ان هذا الاسلوب يعطى القادة الاداريين المرونة التامة اللازمة لتحقيق

الاهداف المنوطة بهم وتوكل لهم مهمة اختيار احسن النظم والطرق بمايسمح وتحقيق الاهداف . فهذا الاسلوب التنظيمى يودى الى تباين النظم الوظيفية المطبقة فى داخل الدولة وهو فى اعتقادنا (بخلاف الراى السائد فى مصر) لازم لتشجيع الكفاءات واعطائها تقديرها الحقيقى بما يساعد على دفع التنمية وزيادة الانتاج فى الدولة بصفة عامة . وتزداد اهمية هذا التباين فى دولة مثل مصر نتيجة لانحصار القطاع الخاص فيها فى حيز ضيق ، مما يودى الى هروب الكفاءات الى الخارج حيث تحصل على التقدير المادى الموازى لكفاءتها . وعلى اى حال فان النمو البطيء للقطاع الخاص الذى نشهده حاليا نتيجة للانتاج الاقتصادى سيؤدى فى اغلب الظن بعد فترة ما من الزمن الى تطبيق مبدأ التباين فى النظم الوظيفية فى مصر والا فسيحدث تسرب كبير لاحسن الكفاءات الادارية من القطاع الحكومى والعام الى القطاع الخاص .

٣ - فاذا توافرت الاشخاص وتم تزويدها بالعناصر المادية والبشرية والقانونية فان ذلك لن يكفى لتحقيق الاهداف المرغوبة ، والا اتبعت هذه الاشخاص برقابة فعلية وجادة بشرط الا تودى هذه الرقابة الى شلل العمل الادارى سواء عن طريق اذاعة الخوف بين المسؤولين او عن طريق مزاولتها المستمرة بطريقة مبالغ فيها تودى الى تعطيل فعلى للعمل الادارى .

فالصلاحيات المفترض اعطاؤها للقيادة الادارية لن تثمر الا اذا احسن استخدامها والا ادت الى اضرار تفوق بكثير ماتسببه عادة الطرق التقليدية فى الادارة . فهذه الاخيرة كما ذكرنا يفترض فيها انها اصلح ما تفتق عنه ذهن الانسان بما يسمح وتجنب سوء استخدام السلطة او اهدار المصلحة العامة وبالتالي فان اغلب الاضرار الناتجة عنها هى فى الواقع اضرار ناتجة عن الرغبة فى حماية المصلحة العامة . وهو ما يسمح : فى المفهوم التقليدى ، بالشفاعة لها .

والانحراف فى مجال الادارة بالاهداف مجاله

اوسع بكثير مما هو الحال في مجال الادارة التقليدية فالتدخل من اللوائح قد يؤدي الى التسبب والرشوة والمحسوبية الخ . . . فاذا كانت كل هذه الامور موجودة الان بالرغم من العدد الهائل من القوانين واللوائح والقيود فما بالك بالنتيجة عندما تختفى هذه الأخيرة تماما . . .

والانحراف في مجال الادارة بالاهداف يصعب ضبطه في اغلب الاحوال وذلك يرجع الى تدخل المسؤولين من القواعد والنظم الادارية العامة . وثانيا الى ان المسؤولين هم انفسهم القائمون على تحديد القواعد والنظم التي يجب عليهم اتباعها ، وبالتالي فانهم يستطيعون تجنب ماقد يساعد على كشف انحرافهم .

وقد يبدو لأول وهلة ان الانحرافات لن توجد الا في التنظيمات التي تشغل في تحقيق اهدافها على اساس ان الفشل نتيجة للانحراف . ولكن التجربة اثبتت عدم صحة هذا التصور في جميع الحالات . فقد تفشل التنظيمات نتيجة لاساليب فنية محضة مثل سوء تقدير الاهداف ، وعدم توافر العناصر اللازمة ، وتغير الظروف الخ . . وهو مالا علاقة له بالانحراف . كما قد تفشل التنظيمات نتيجة لاعوجاج المسؤولين . وكذلك ايضا الحال بالنسبة للتنظيمات التي ادت مهمتها . فالوصول الى الغرض لا يعنى ابدا ان التنظيم قد استخدم الوسائل المادية والبشرية والقانونية استخداما سليما مائة في المائة بما يسمح بتحقيق المصلحة العامة . فقد يكون هناك سوء تقدير (بالزيادة) من البداية وفي لحظة التخطيط بما يسمح في النهاية بتحقيق الاهداف وتحقيق مائض يستغل استغلالا غير مشروع في مصالح فردية وشخصية .

بل انه يبدو لنا ان على الرقابة ان نهتم بكلا التنظيمين ، وان نركز تركيزا خاصا على المشروعات التي ادت مهمتها حتى نتبين اولا ان الاهداف قد حققت بناء على طرق مشروعة وسليمة لا شائبة عليها ، وذلك لان هناك احتمالا بان يقوم المسؤولون بتضحية مصالح عامة هامة

بقصد الوصول فقط الى تحقيق الاهداف الموثقة بتنظيمهم بما يجنبهم عار الفشل الشخصي . وثانيا للتأكد بان المسؤولين لا يتسترون خلف ستار الوصول الى الاهداف المحددة وتحقيق النتائج المرادة ، بقصد تحويل الانتباه عما تم من انحرافات شخصية وسوء استعمال للسلطة .

رابعا : وأخيرا هناك نقطتان يجدر ذكرهما بخصوص تطبيق أسلوب الادارة بالاهداف في مصر .

النقطة الأولى :

هي ان الادارة بالاهداف بمعناها الفني الدقيق ليست أسلوبا صالحا للتطبيق بنفس المدى على جميع الادارات العامة . فالتنظيمات الادارية العامة يمكن تقسيمها الى قسمين اساسيين بحسب الدافع الى انشائها: اولا « ادارات التسيير » وثانيا « ادارات الاغراض » الاولى تنشأ بقصد تسيير مرفق عام معين وبصفة مستمرة . فهي تلتزم بالقيام بعمل معين له صفة المنفعة العامة وذلك بطريقة مطردة ومستمرة . فانشاء هذه الادارات لا يتحدد بزمن معين ولا بنتيجة معينة . فهي تظل قائمة ما دام سبب قيامها مازال قائما ولحين الغائها بالطرق القانونية المحددة . وهي لا تقوم بتحقيق نتيجة نهائية شائبة ولكن بتحقيق عدة نتائج مكررة بطريقة مستمرة ودورية او بمعنى آخر ، هذه الادارات تلتزم بتنفيذ وظيفة وليس بتحقيق هدف نهائي معين وامثلة هذه الادارات كثيرة ، وتجد مجالها اساسا فيما اصطلح على تسميته في فقه القانون الاداري المصري بالمرافق العامة المتعلقة بوظائف السيادة للدولة مثل الشرطة والدفاع والضرائب والقضاء . فكل هذه المجالات لها طابع الوظيفة المستمرة .

هذه الادارات لا مفر لها من تطبيق النظام التقليدي في الادارة القائم على اساس توحيد النظم والعلاقات في داخل لوائح لها الطابع القانوني بما يسمح بتحقيق العدالة والمساواة بين الافراد وبتحقيق الاستمرار في العملية الادارية . ولكن هذا لا يعنى ان مبدأ الادارة

بالأهداف لا يجسد مجالا للتطبيق في مثل هذه التنظيمات الادارية .

في الواقع ، انه يمكن تطبيق الادارة بالأهداف في هذا المجال ، ولكن على أساس أنها « أسلوب عمل » وليس على أساس أنها «قاعدة تنظيمية» .

بمعنى انه يمكن لتحديد أهداف معينة في داخل الاطار العام لامتصاص هذه التنظيمات تلتزم هذه الأخيرة بتحقيقها في مدة زمنية معينة على أن تمنح صلاحيات خاصة لاتعطى لها في الظروف العادية ، فإذا تفشى وباء مثلا ، استلزم الأمر تكليف وزارة الصحة بالقضاء عليه بأسرع وقت ، وهو ما لا يمكن تحقيقه بنجاح الا اذا أعطيت الوزارة المعنية بعض الصلاحيات والامكانيات الخاصة التي تسمح لها بالتصرف بسرعة وبهرونة . كما يمكن أيضا « برمجة » عمل الادارات الحكومية بمعنى أن تقوم مختلف الادارات بترجمة «اختصاصاتها» الى « أهداف » محددة كما وكيفا وزمنا . وهذه « البرمجة » هي خير وسيلة لتخطيط وتنفيذ (ومتابعة تنفيذ) أى اصلاح ادارى . ويجدر بالذكر انه يصعب عمل هذه البرمجة بصفة متكاملة بالنسبة لأحد انواع الادارات العامة ، وهى الادارات التى ينصب اختصاصها فى الرد على طلبات مقدمة من الأفراد . أى الادارات التى تبدأ فيها العملية الادارية بناء على مبادرة قادمة من أحد أفراد الجمهور .

فبالنسبة لهذه الادارات ، يمكن تحديد الكيف والزمن بطريقة دقيقة ، أما بالنسبة للكم فلا مفر من اعتباره بناء على « احتمالات » وتوقعات .

وفيما يتعلق « بادارات الأغراض » ، فهنا تظهر الادارة بالأهداف كقاعدة تنظيمية وليست كمجرد أسلوب عمل . ويقصد بادارات الأغراض، التنظيمات الادارية التى تنشأ فى داخل أو خارج الهيكل الادارى للدولة بقصد تحقيق نتيجة معينة، ويترتب على تحقيق هذه النتيجة (أو ثبوت عدم إمكان تحقيقها) حل هذه الادارة وزوالها تماما .

فهذه الادارات تتميز بأنها مؤقتة ، وبأنها تنشأ بقصد القيام بسد حاجة معينة وليس لها طابع الاستمرار والدوام وان حياتها متوقفة على تحقيق النتيجة المنوطة بها .

وبالتالى فإننا نجد أن كل صغيرة وكبيرة متعلقة بهذه الادارات تحكمها فكرة واحدة وهى الوصول الى الأهداف .

والنقطة الثانية :

هى انه يجب ألا يتصور القارئ أن الادارة بالأهداف هى حدث جديد من نوعه على الادارة المصرية . فمن يبحث الأمور بتعمق يتبين أم ما ترمى اليه الحكومة الآن هو « تعميم » هذا الأسلوب فى الادارة وليس « ادخاله » فى مصر . فهذا الأسلوب معروف فى مصر وسبق استخدامه بأشكاله المختلفة فى عدد من الادارات والتنظيمات العامة .

فالادارة بالأهداف كاسلوب عمل سبق تطبيقه بنجاح فى عام ١٩٥٦ على تسيير قناة السويس وجار تطبيقه الآن (الى حد ما) فى وزارة الاسكان والتعمير .

والادارة بالأهداف كقاعدة تنظيمية سبق تطبيقها فى مصر . وأحدث الأمثلة لها هى وزارة السد العالى التى أنشئت بقصد تنفيذ المشروع وتجنييد كل الطاقات اللازمة للوصول الى هذا الهدف . ثم حلت الوزارة بمجرد الانتهاء من بناء المشروع .

وفى النهاية يجدر تكرار حقيقة من أهم ما ذكر، وهو انه يتعين على الجهات المسئولة بالبحث أولا عن القادة الاداريين الصالحين لتولى مهام الادارة بالأهداف . فالخبرة والتجارب التى عممت فى هذا المجال فى البلاد الاوروبية أثبتت أن أغلب حسالات الفشل فى تطبيق الادارة بالأهداف ترجع الى عدم صلاحية القادة أو الى انحرافهم .

التغيير في تفسير مفهوم العمل

د. منصور فهمي

نعرض مفهوم العمل لتفسيرات مختلفة .. ففي وقت من الاوقات كانت النظرة اليه لاتتمدى النظر لباقي العناصر المادية كالالات والخامات ، ثم اتضح ان الانتاجية لا تتحدد بمقدار التخفيض المستمر لتكلفة العمل .. بل ان هذا التخفيض قد يكون ذا اثر معاكس على الانتاجية . ولذا ظهرت نظرة جديدة الى قيمة العمل باعتباره مقابل جهد لاسان يجب ان يكون مجزيا كي يجب النظر لهذا الانسان باعتباره محصلة عواطف اكتسبها من تكوينه الاجتماعى . ولذلك فان التركيز على التمسرف على متطلباته السلوكية يمثل مونا كبيرا على دفع العامل نحو الانتاج .

واخيرا فان الاعتراف بمحتويات العمل وسيادتها بين العمال واصحاب الاعمال يمثل الاتجاه المعاصر في البحث العلمى) . عن هذا الموضوع يهذنا الكاتب .

ان محور النشاط الاقتصادى هو تقديم سلعة او خدمة تتفق والرغبات المطلوبة ، وذلك لا يمكن تحقيقه ، الا عن طريق بذل نشاط انتاجى . والنشاط الانتاجى فى أبسط صوره ما هو الاحصيلة الجمع بين عناصر المواد والعمل ورأس المال او بمعنى آخر ما هو الاحصيلة الجمع بين عناصر مادية (المواد + رأس المال) وعناصر بشرية (العمال) .

وعليها لهذا المفهوم فانه يمكن القول بأن العمل

د. منصور فهمي

استاذ ادارة الاعمال المساعد
جامعة القاهرة

عنصر من عناصر الانتاج لانه لابد من توافر لاي اداء انتاجي ، كما انه من العناصر الأساسية لتكوين المنتج ، ولكن التطورات التي حدثت في الانتاج اثر الثورة الصناعية على الرغم من مزاياها العديدة من النواحي الفنية للانتاج والتي أدت الى ادخال نظام الانتاج الكبير في الصناعة ، الا انها في الجانب الآخر أدت الى استحداث العديد من وسائل استغلال عنصر العمل الذي أسفر عن فجوة كبيرة بين العاملين والمالكين . اذ ان نظام الانتاج الكبير أدى الى ظهور أشكال من ملكية المنشآت فصلت ما بين الملكية والادارة ، واصبح قيام المشروع يعتمد على تجميع حصص صغيرة (اسهم) من عدد كبير من المستثمرين ، وترتب على ذلك اسناد ادارة المشروع الى مجموعة من المديرين المحترمين مع احتفاظ الملاك بمؤشرات للرقابة على المديرين تحدد مدى كفاءتهم في الادارة ، وكان هذا القياس يتمثل في رقم الربح الصافي الذي يحققه هؤلاء المديرين . وعند رسم المديرين لخطتهم في اتخاذ القرارات رتبوا أولويات تتمثل في تحقيق أكبر ربح ممكن مع المحافظة على استمرار المشروع في الحياة الاقتصادية وكانت أيسر الوسائل لتحقيق هذا الهدف تتمثل في البحث عن وسائل تخفيض تكاليف الانتاج حتى يضمن المشروع توزيعاً أكبر للسلعة أو هامشاً أعلى للربح .

ولما كانت العناصر التي تكون قائمة التكلفة بالنسبة لاي نشاط انتاجي لا تخرج عن تكلفة المواد الخام المطلوبة للعملية الانتاجية والمهمات والعدد والآلات وتكلفة العمل — الذي تستخدم في تشكيل العناصر السابقة ليعطى المنتج المطلوب — بالإضافة الى رأس المال اللازم لتمويل كافة العناصر السابقة .

وطبقاً للمفهوم الذي ساد في هذا العصر بأن (العمل سلعة تخضع لجميع المتغيرات التي تخضع

لها السلع المادية الأخرى في الأسواق) ، فان سوق العمل ، والذي كان من أبرز ملامحه قبل الانقلاب الصناعي الاعتماد على العمال المهرة ، أصبح — بعد ادخال نظام النجار في الصناعة ، والذي أدى الى استبدال الجهود الشخصي في أغلب عمليات التشغيل بالآلة — يعتمد على العمال أنصاف المهرة والعمال غير المهرة بالإضافة الى استخدام الصبية والنساء في الصناعة بدرجة أكبر من ذي قبل .

كل هذه العوامل أعطت سوق العمل زيادة في العروض من عنصر العمل بدرجة كبيرة مما أدى الى تبلور فلسفة ادارية طبقها المديرون حينذاك أساسها ان أي توفير في المبالغ التي تدفع كاجور هو وسيلة أساسية لتخفيض تكاليف الانتاج وبالتالي تحقيق الأرباح ، وقد نتج عن ذلك اتفاق شبه عرفي بين مديري المنشآت — على اتباع كل الوسائل التي تؤدي الى استغلال جهود العامل دون النظر لأدميته أو غير ذلك من الاعتبارات . وترتب على ذلك تمضية العامل في عمله فترات بلغت في بعض المنشآت الى ست عشرة ساعة دون اتباع أي نظام لحماية أمن العمال أو سلامتهم أو تأمينهم اجتماعياً .

كما انه بالنظر الى موقف الباحثين في ادارة الأعمال واتجاه أبحاثهم الى تطبيق وسائل رفع الكفاية الانتاجية ، تجدهم قد ركزوا على النواحي الفنية للانتاج . وعند اتجاههم الى الدراسات الخاصة بالعمل كان تركيزهم منصبا على الجانب المادي لعنصر العمل دون أي اعتراف بالجانب الانساني كوسيلة أساسية لرفع الكفاية الانتاجية . وكانت أبرز المراحل التي وصلوا اليها في هذا المجال (دراسات الزمن والحركة) .

ولكن تغير اتجاه الكتاب في ادارة الأعمال أخيراً (حوالي عام ١٩٢٩ خاصة بعدما يو Eligion Mayo والتي كان من أبرز نتائجها انه لا يمكن النظر للعامل

(١) د. منصور فهمي ، ادارة الأفراد والعلاقات الإنسانية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ص ١٠ — ١٢
(٢) نتائج أبحاث فردريك تايلور ١٩١٠ — ١٩٢٠ إمكانية زيادة انتاجية العاملين وتحسين الاداء والارباح .
فلسفته في ذلك قامت على العروض التالية :
* ينظر للعامل كمرد أن يستجيب للادارة بصفة فردية .
* الاجر هو الحافز للعمل . فكلما حصل على وعد بزيادة الاجر زاد انتاجه .

على أن كل ما يربطه بالمشروع هو مجرد مادية تتمثل في الأجر أو ظروف أداء العمل ، وإنما هناك متغير أساسي يربط العامل بعمله وهو معنويات العمل . وأن العامل قبل معاملته على أنه عنصر من عناصر الإنتاج لابد من معاملته كإنسان . وكلما زادت الوسائل التي تشعره بأنه يعامل كشريك ، وليس كأجير تأثرت معنويته وبالتالي كفايته الانتاجية .

الافتراضات التي تفسر سلوك الإنسان في محيط العمل (١) :

تختلف هذه الافتراضات طبقاً للنظر الى الجانب المنتج في الإنسان ، فالبعض يرى فيه مجرد مكونات مادية مثلها مثل الآلة . والبعض يرى فيه قدرات خلاقة يتحدد مقدارها بقدر ما أشبعت معنوياته وهذا ما يتضح مما يلي :

١ — الافتراض الكلاسيكي : أن الإنسان بطبعه لا يحب العمل بل يكرهه ويحاول الهروب منه وعدم تحمل أية مسؤولية ، ولذلك يجب على الإدارة أن تراقب العاملين مراقبة دقيقة وتدفعهم للعمل بجدية ولو أدى ذلك الى توقيع العقوبات الرادعة على المتكاسل منهم . كما ترى هذه النظرية أن روح المبادرة والابتكار لا تظهر عند الفرد إلا اذا وجهه وكان موضع المراقبة والدفع .

٢ — الافتراض الحديث : أن بذل الطاقة العقلية والجسمانية في العمل رغبة طبيعية عند الإنسان شأنها شأن الرغبة في الإخلاق الى الراحة أو ممارسة اللعب عند الطفل .

ويعتمد سلوك الفرد في محيط العمل على الدوافع النفسية التي تحركه للإنتاج . وأن حاجات الفرد تنحصر في مجموعتين من الحاجات لابد أن تشبع لكي يستمر حماسه في العمل . المجموعة الأولى هي الحاجة الطبيعية وهي تنشأ عن حاجة الإنسان للطعام والشراب والمأوى والزمن . أما المجموعة الثانية فهي حاجات اجتماعية وسيكولوجية وتنشأ عن حاجة الفرد للانتماء للجماعة وتقدير الغير له والمركز الاجتماعي وشعوره بالإنجاز وتحقيق الذات .

وفي مجتمع اليوم حيث ترتفع مستويات المعيشة ويتوافر الاستقرار المادي وتتوافر الحاجات الطبيعية من مأوى وماكل وأمن وضمان اجتماعي فإنه من غير المقبول أن تحاول دفع القائمين بالعمل بالتخويف والعقاب أو حتى عن طريق زيادة الأجور وذلك لأن حاجاتهم المادية قد تم اشباعها الى حد معقول ويمكن التركيز على دفع العاملين للعمل بالتركيز على اشباع الحاجات الاجتماعية والسيكولوجية .

ويرى Frederick Herzberg (١) أن للفرد نوعين من الحاجات :

(أ) حاجة للاشباع المادي .

(ب) حاجة للاشباع النفسي .

واشباع الحاجة الثانية مترتبة على الأولى ، كما أن اشباع الحاجة الثانية هو الذي يؤثر على مدى انتاجيته واقباله على العمل .

* التخصص ونفسي العمل برفع كفاءة الأداء .

* مراقبة العمال أثناء الأداء يكون أجدى كلما قل عدد الأشخاص بالنسبة للمشرف .

* المكافأة المادية ليست هي الدافع الوحيد للعمل .

* العامل لا يمكن التعامل معه على أساس كونه فرداً بل عضواً في مجموعة .

* التخصص لا يؤدي بالضرورة الى زيادة كفاءة العامل بل قد يحول العمل الى روتين مما يؤدي لذلك قدم مايو الى الإدارة الملاحظات :

* أن الوحدة التي تديرها الإدارة ما هي إلا تنظيم ينفذ بواسطة أفراد . . لذلك لابد أن تأخذ ذلك في الحسبان .

* أن تكون الإدارة لديها الخبرة والمهارة اللتان تمكنانها من ملاحظة تصرفات العاملين كأفراد وكأعضاء في جماعات — لمعلومات أكثر تفصيلاً راجع :

J.A.C. Brown, Human Relations in the Factory, Penguin Books, 1962, pp. 11 - 305.

(1) D. McGregor, The Human side of Enterprise, N.Y., McGraw-Hill, 1960, pp. 33 - 57.

(1) Fredrick Herzberg, «How do you motivate employees», Harvard Business Review.

ويفسر Herzberg الاشباع النفسى بأنه توفير القدر اللازم من الشعور بالسعادة فى العمل والرضى عن عمله وتعميق الشعور بأن عمله يستقطب فكره وامكانياته العملية والخبرية والقبول من الرئاسات ومعاملته كشريك أكثر من كونه كأجير .

أما الاشباع المادى فيشتمل على توفير ظروف الأداء والمرتب المجرى والمعاش عند انتهاء الخدمة .

وبهذا يكون الأصل الوحيد للعامل الإنسانى هو الدافع . والإنسان يمكن أن تختلف جهوده المبذولة بتفاوت كبير . كيف يمكنه استخدام مهاراته الفنية ؟ أن هذا يعتمد على الدوافع . وربما يكون هذا الدافع مسألة مادية أو يكون مسألة علاقات إنسانية . واختيار الوجه الآخر (العلاقات الإنسانية) يجب أن يوجه الانتباه الى الصور الأساسية لأنواع وخطوات الدوافع .

١ - الجوانب الأساسية للدوافع :

الدافع ببساطة هو التصرف الذى يحدث شخصاً ما على الرغبة فى السلوك بطريقة معينة ، بهذه البساطة نبدأ القول بأن هناك أشياء بسيطة تحتاج الى دفعها ، وكثير منها قد تسبب الاستجابة . فكلية التقدير ، ورفع المرتب ، والابتسامة ، والوعد برفع الأجر ، وآلة كتابة جديدة أفضل ، ومكتب جديد . . أى فيها يكون دافع . والنظرية لا تقول للمنفذ أى دافع يمدنا بأحسن فى كل الظروف ، وأكثر من ذلك فإن المؤثر الخاص قد يتبعه فرد ولكنه يفشل فى تتبعه الآخر . . وتصبح هذه النظرية البسيطة غير ملائمة .

أن المؤثرات الخاصة تدفع بصعوبة . فبينما ومضة ضوء قد تكفى فى موقف ما ، نجد أنه كثيراً ما نحتاج الى ملء أيدينا فى مواقف أخرى . وأيضا فإن وميضها يدفع فى وقت ما شخصاً معيناً بينما يفشل هذا الدافع فى دفع نفس الشخص فى وقت

آخر . . وأخيراً فإن هناك مشكلة تضارب المنبهات التى تدفع فى وقت واحد - فقد تدفع شركة ببعض المنبهات للعاملين بينما يدفع الاتحاد العمالى بغيرها ، وفى نفس الوقت نجد أن العامل لديه دوافع أخرى أن نظرية الدوافع البسيطة تتطلب ادراكاً للظروف الخاصة والبيئة التى تستخدم فيها المنبهات Stimuli وهذا يتطلب أن يكون الإنسان دارساً للفسروق الفردية بين الناس . أن خطط الدوافع يجب أن تكتب تبعاً لظروف معينة مثل الجنس ، اللون ، العقيدة الوطنية والعادات وذلك فى مساحة حاجته ومجتمع معين . وما يتم عمله فى شركة ما فى تاريخ علاقاتها الطويلة بالعاملين يكون بلاشك موضع تساؤل فى حالة شركة ما زالت حديثة العهد بعلاقاتها بالعاملين .

كما أن المواقف العامة للمعاش والادارة تجاه بعضها يجب أن تتلاءم وخطط الدوافع . وكمثل آخر يذكر أن الظروف الاقتصادية لها آثار كبيرة على امكانيات الدوافع (١) .

٢ - خطوات الدوافع : Steps of Motivations

أنه من المناسب الآن أن نرى كيف تتسلك الادارة فى سبيل ايجاد الدوافع لدى العاملين . وهذا السلوك يجب أن يتجه الى :

(أ) ماذا يجب عمله ؟

(ب) كيف تم هذا العمل ولماذا ؟

فالأتجاه الأول خطوات فى الدفع . . والاتجاه الثانى قواعد تحكم الخطوات وكلاهما يمارس فى وقت واحد ، وعموماً فإن اتباع ترتيب معين فى التطبيق عادة ما يؤدي الى ايجاد الدافع المطلوب ، والخطوات بصفة عامة تشمل :

(أ) تحديد حجم المواقف التى تحتاج الى دفع .

(ب) اعداد مجموعة من وسائل الدفع .

(ج) اختيار وتطبيق الدافع المناسب .

(د) متابعة نتائج التطبيق .

(1) Rensis Likert, Motivation, the course of Management, Personnel series No. 155, A.M.A., N.Y., p. 13.

العلاقات الانسانية وادارة الافراد :

ان مفهوم ادارة الافراد حتى وقت قريب كان ينصرف الى تلك الادارة الفنية المتخصصة التى تعرف بادارة المستخدمين .

وكانت أعمال هذه الادارة ترتبط بتطبيق اللوائح والقوانين والاجراءات . كما أنها من الناحية التنظيمية كانت معزولة كما كانت تنفرد باتخاذ القرارات الخاصة بالعاملين فى شكل تفسيرات للوائح والقوانين .

ولكن اتساع الأعمال وازدياد التخصصات وظهور ونمو التنظيمات العمالية المختلفة وتعقد الأمور وازدياد المشاكل أدى الى تطور مفهوم هذه الادارة .

واصبحت اهتمامات الادارة غير مقصورة على أمور التعيين والترقيات والاجازات والعلاوات وتطبيق اللوائح والاجراءات الخاصة بها ، بل تطرق المفهوم الجديد الى الاهتمام بمعنويات العمل التى تمكن العامل من أداء عمله بكفاءة فى عالم ازدادت فيه مطالب الحياة ومشاكل العامل ومسئوليته ، بما قد ينتج عنه قصور فى الأداء اذا لم تشبع حاجاته ومطالبه وتوفر له الادارة قدرا من الرضا النفسى . فأصبح من واجباتها دراسة قدرات الانسان واحتياجاته .

اما دور الادارة بالانفراد باتخاذ القرارات فقد تقلص نوعا ما . اذ أصبح المشرفون والاداريون فى المستويات الادارية المختلفة يقومون بجوانب متعددة فى وظيفة شئون الافراد وادارة العنصر الانسانى (١) .

لكل فرد يشغل منصبا اشرافيا فى منشأة ما من رئيس العمال الى رئيس مجلس الادارة يقوم بوظائف شئون الافراد . وطبيعى ان تجد اختلافا فى مقدار ما يقوم به كل منهم باختلاف المستوى التنظيمى الذى يشغله . ولكن بغض النظر عن هذه المستويات

فان كل فرد يشغل منصبا اشرافيا لابد ان يمارس وظائف الافراد ويكون له رأى فى شئونها وواجب ادارة الافراد اخذ هذه الآراء فى الاعتبار عند تكوين رايها النهائى فى اتخاذ قرار معين .

ولذلك أصبح المفهوم الجديد لهذه الادارة لا يقتصر على ما سبق بل الاهتمام بما يجب ان تقوم به فى ظل ظروف عمل جديدة اتسعت فيها علاقات العمل والعاملين ، واصبحت متشابكة بحيث تتطلب اهتماما خاصا بالعلاقات الانسانية وتفهما للجوانب الانسانية المختلفة .

ويزيد من أهمية العلاقات الانسانية فى ادارة الافراد ان ما تقوم به يختلف عما تقوم به الادارات المتخصصة الأخرى فى أى مشروع . فمثلا نجد ان ادارة المشتريات عملها يتعلق بكافة اجراءات الشراء فقط وعمل ادارة الانتاج يتعلق بكافة شئون الانتاج فقط بينما نجد ان ادارة العنصر الانسانى يختلف عن جميع التخصصات الفنية فى أى مشروع اذ ان وظيفتها تتعلق بأعمال المنشأة جميعها وبالعاملين على اختلاف تخصصاتهم وقدراتهم .

لذلك فان دراسة العلاقات الانسانية فى ادارة الافراد كمفهوم جديد من الأهمية بمكان بالنسبة للمشرفين والاداريين فى جميع المستويات فى عصر عصر تزداد فيه مسؤولياتهم للمساهمة فى تحقيق اهداف المشروعات التى يعملون بها .

العامل الانسانى : Human Factor

ان ادارة الافراد تهدف للمساعدة فى بناء قوة عاملة راضية منتجة . وكل مدير يجب ان يأخذ فى اعتباره احتياجات العمل من مهارات غنية لدى الافراد او هذا هو وجه العامل الانتاجى .

واذا وقفنا عند هذا الحد غائنا نكون بعيدين عن الدقة لان للانسان صفات مميزة أخرى . وأنه يأتى الى العمل ، شعور ، ورغبات ، وادراك حسن ، وشعارات ، وقيم ، ودوافع معينة ، سواء اكانت

(١) راجع السلطات الادارية المعومة للمستويات الادارية المختلفة لتطبيق العاملين .

هذه مقبولة لدى الإدارة أم لا . لذلك فان رجل الإدارة في جميع المستويات أصبح مختصا بتأمين Security علاقات العاملين وأوضاعهم القانونية Status وأدوارهم Roobes احتياجاتهم الشخصية والعائلية .

يكون لها أهمية العناصر الفنية ، ولذلك فان كيفية ممارسة العلاقات انسانية تصبح ذا أهمية عظمى (١) .

الروح المعنوية عند الفرد والجماعة :

يرى البعض أن هناك مفهومين متميزين للروح المعنوية . . فمن ناحية يمكن النظر الى الروح المعنوية كمسألة فردية وتوصف على أنها مشاعر العامل أو المدير نحو عمله ، أو درجة الشعور بالرضا بهذا العمل .

فهى مقدار الرضا الذى يشعر به العامل كشاغل لوظيفة وكعضو فى منشأة . . وعلى ذلك فهذا المفهوم يربط بين الروح المعنوية وبين احتياجات الفرد واشباع هذه الاحتياجات بما يؤدي ، لتكيف الفرد مع عمله ودوره فى المنشأة .

وفى المواقف الصناعية فان كثرة الروح المعنوية تختص بمشاعر العامل نحو العمل الذى يقوم به ، ونحو زملائه فى العمل وكرامته ومذلتة وسمعته . . فالروح المعنوية هى مزيج أو محصلة لهذه المشاعر المختلفة بساعات العمل الذى يقوم به والأجر الذى يحصل عليه والاشراف الذى يخضع له وسياسات الأفراد المتبعة وظروف الأداء . هذه النظرة تؤكد تكيف العامل مع عمله . والتكيف قد يعنى أكثر من مجرد التلاؤم مع الوظيفة ، فهو يختص بردود الفعل للفرد تجاه علاقات العمل وزملائه ومشرفه . . وقد يمتد ليشمل التكيف الأفكار والعادات والمشار .

وهناك وجهة نظر أخرى تتصل بوجهة النظر تلك ، وان اختلفت عنها . . تلفت النظر الى الجماعة أكثر من الفرد . . فهى تعرف الروح المعنوية فى تعبير جماعى أو فى ظل ردود الفعل الاجتماعية وتركز على المشاعر تجاه القيم الاجتماعية أكثر من القيم الفردية ولا تؤكد كثيرا على ظروف العمل ، ولكن تؤكد أكثر على مشاعر

فاذا كان المرء غير مستقر Unsettled فى هذه الأمور فان الكفاءات الفنية تعترض طريقه ولا يمكن التعاون معه . ومن جهة أخرى فان الفرد الذى تتجانس جوانبه المختلفة يكون أكثر توفيقا وانتاجا فى مركزه . ويجب أن يتعامل معه على أساس أنه انسان ، كما نتعامل معه على أساس أنه عامل مهنى .

كما أن أعضاء أى تنظيم لايزاولون أعمالهم فقط، بل يؤثرون فى تحركات غيرهم . ويمكن النظر الى كل عنصر كفرد منعزل يقوم بالواجبات المطلوبة كما أن كل عضو يؤثر وبالتالي يتأثر بالآخرين لأن عمله يتعلق بعمل الآخرين كما أن عملهم يتعلق بعمله .

والعلاقة قد تكون فنية ، وانسانية ، فمن جانب قد يصدر المشرف أمرا الى أحد العمال فى الحدود الهندسية . ففى هذه الحدود تكون العلاقة مسألة موضوع فنى . ومن جانب آخر قد يزن المشرف أثر موافقة سلوكه فى اعطاء أوامر نفيسة وما يترتب على هذه الأوامر من آثار على العامل وعلى ممارسة عمله كلية ، وفى هذه الحالة قد يربط الأمر الفنى بالجوانب الانسانية .

ان العلاقات الانسانية ترجع الى كيفية تأثير سلوك الناس بتداخل تحركاتهم حيث شعورهم وادراكهم ودوافعهم ومواقفهم وطرق التقييم . وبكلمات أخرى فان الناس مخلوقات سيكلوجية اجتماعية - سياسية - اخلاقية . كما انهم عناصر اقتصادية وفنية للانتاج تتداخل بشروط الابعاد الانسانية متدافعة بالابعاد الاقتصادية . كما أن أثر الجوانب الانسانية على الانتاجية قد

(1) Harvard M. Vallmer & Jack A. Kinney, Informal Requirement for supervisory Position», Personnel, Vol. XXX, No. 7, p. 433.

الترابط وصالح الجماعة والمشاركة في أهداف المجموعة والأمل في نجاح الكل . وتعرف الروح المعنوية على ضوء هذا المفهوم بأنها شعور جارف بالانتماء الى حد أن يضع الفرد مصلحة الجماعة فوق مصلحته الخاصة .

وبناء على ذلك فإن أهم مظاهر الروح المعنوية هو رد الفعل المنعكس السريع الانتشار في أعضاء الجماعة الى الجماعة ككل ثم الى الجماعات الأخرى ، مكونة لانماط من السلوك الرسمى وغير الرسمى في الجماعة .

مؤشرات الروح المعنوية :

Indicators of Morale

من الهام أن تلاحظ كلا من الروح المعنوية لدى الفرد ولدى الجماعة ، فإن الإشارة تقتصر على المشاعر والروح (Feelings and spirit) وكثيراً ما يتردد أن الروح المعنوية المرتفعة أو المنخفضة يمكن تحسسها ، وأن المشاعر تذيب وتنتشر عن طريق الاتصال .

يبقى أن تلاحظ أن المشاعر مسألة شخصية تنبعث عن تعبير وسلوك موضوعي . . وهكذا فإن الحكم على مستوى الروح والتغيرات يقوم على شواهد ومؤشرات معينة مثل الأنشطة والتعبيرات أو التعليقات الشفوية ، والنقد ، ولإجابة عن الأسئلة . . ثم تترجم هذه الشواهد الى نوع من التقييم للروح المعنوية .

وهذا الأمر يخلق نوعاً من التدخل غير المرغوب من عوامل المصادفة . كأن يعزى تأخر العامل المتكرر مثلاً الى مشاعره نحو احساسه بأهمية عمله وأهميته وجوده في الموعد المحدد ، ويفسر ذلك على أنه نتيجة للروح المعنوية المنخفضة ، على حين أن تأخره هذا قد يكون ناتجاً عن سوء المواصلات مثلاً . ولا يمكن للنظريات الحالية في الروح المعنوية أن تتجنب مثل هذه الأخطاء في التقرير سواء عن ادراك أو عدم ادراك لها . .

فجميع يقومون بدراسة ما يفعله وما يقوله العاملون كوسيلة لتحديد مشاعرهم أو روحهم المعنوية .

ولكن هناك نوعين أساسيين من المؤشرات يتقبلهما الجميع ويركنون اليهما .

■ المؤشر الأول : هو السلوك العلفي الذي يعبر عن دورات العمل والانتاجية وسرعة الانجاز ومنع العادم أو الذي يعبر عن القلق والتبسط والتأخير والعقاب .

■ أما المؤشر الثاني : فهو عما يقوله العاملون . وكيف يقولونه . . أي آرائهم وردود أفعالهم .

وتؤكد بعض دراسات مثل دراسات «هورتون» على أهمية السلوك والاداء كمؤشر هام في دراسة الروح المعنوية، ولكن تقييم الآراء والأفكار هي أكثر شيوعاً اليوم . فإن دراسة الآراء ، يمكن القيام بطريقة أسرع وأكثر اقتصاداً حيث يمكن اصدار نشرات تثير الآراء على نطاق واسع ، وعن طريق الأسئلة يمكن قياس شدة وجدية الآراء التي تتناولها .

ومن الشائع أن توصف هذه الآراء والتعليقات الشفوية والمكتوبة « بالاتجاهات » (Attitudes) والطريقة الأكثر شيوعاً من طرق دراسة الروح المعنوية هو ما يسمى « بقياس الاتجاهات » (Attitudes Survey) . . وهنا يجب ملاحظة أمر هام فإن الاتجاهات هي استعدادات سابقة على الفعل . وتتضمن عنصراً هاماً من عناصر الشعور والاحساس ويمكن القول بأن الاتجاهات ما هي الا انعكاسات للمشاعر ولكنها ليست مشاعر بالتحديد . . وعلى ذلك لابد من وجود عنصر للتفسير والترجمة ، بقياس الاتجاهات هو نوع من التعبير عن الآراء ، ويجب أن نستخلص الروح المعنوية من هذا التعبير عن الآراء .

تثمية الروح المعنوية والحفاظ عليها :

أن أكثر سياسات الإدارة شيوعا ترمى الى الاحتفاظ بمستوى عال من الروح المعنوية .. وهذه السياسة يؤيدها المديرون على أساس من المواقف الفلسفية والنظرية التي يناقشونها والتي يعبر عنها البعض تعبيرا واضحا .

* فالى حد ما ..: تعبر هذه السياسة عن وجهة نظر « أبوية » بمعنى أن ينظر المديرون الى العاملين كأبنائهم ، وأن وجود روح معنوية عالية بينهم إنما يعبر عن مشاعر الود منهم نحو هؤلاء المديرين .

* ومن ناحية أخرى فإن هذه السياسة قد تعبر أيضا عن درجة عدم الامان التي يشعر بها المديرون .. فهم يسمعون النقد يوجه الى قدراتهم وطريقة أدائهم ، ويشعرون بالحاجة الى اكتساب احترام العاملين وثقتهم وينظرون بالتالى الى مستوى الروح المعنوية المرتفع كنوع من الاطمئنان الذى يشيع بينهم .

* ولعل أكثر المبررات لهذه السياسة تقوم على أساس أن الروح المعنوية العالية هى دليل المشاركة من العمال ودليل على انخفاض نفقات العمل .

وهذه النظرية ذات قبول واسع .. حيث يبدو واضحا أن العامل المتحمس لا يبحث عن عمل آخر فى مكان آخر .. كما يمكن عن طريقها تجنب تضخم نفقات العمل ، كما تنظر الى ارتفاع الانتاج كنتيجة من نتائج الروح المعنوية العالية .

* وقد يربط المديرون بين الروح المعنوية والولاء ، ويهدفون من تثمية روح الولاء بين العاملين الى تقليل الخوف من الاتحادات العمالية حيث يشعرون أن الولاء للاتحاد قد يتعارض مع الولاء للمنشأة .. وهذا أمر خاطيء حيث لا مانع من الشعور بالولاء نحو المنشأة والاتحاد معا .

* قد يبرر المديرون اهتمامهم بالروح المعنوية على أساس أن الروح المعنوية العالية تقف حائلا دون تدخل العمال فى عملية الإدارة .

* وأخيرا فإن بعض المديرين يرون أن مستوى الروح المعنوية هو مقياس لمدى نجاح الإدارة ، ونوعيتها .. ولذلك يحرصون على رفعها كدليل على حسن أدائهم ونجاح خططهم .

التقييم المستمر للروح المعنوية :

تهدف هذه السياسة الى مراجعة مستمرة للروح المعنوية وتحرى أسباب انخفاض الروح المعنوية ويهتم المديرون بالشواهد والمؤشرات التى تدل على عدم الرضا أو المشاعر السيئة للعاملين .. فالأضراب أو التباطؤ فى الانتاج أو ارتفاع نسبة الغياب والتأخير أو تقصير معدل الانتاج ودورات العمل .. كلها شواهد على الروح المعنوية المنخفضة .

ويرى انصار هذه السياسة أن الدراسات الدورية تؤدي فى حد ذاتها الى تحسين اتجاهات العمال .. فإن الاحساس باهتمام الإدارة بدراسة ردود الفعل لديهم واعطائهم فرصة التعبير عنها وعن آرائهم .. يخفف من حالة التوتر (1) .

(1) Dale Yoder, Personnel Management and Industrial Relations, McGraw-Hill, N.Y., 1970.

الأبعاد الأساسية لعملية التنمية

١. ناجي البصام

كثير الحديث في الآونة الأخيرة عن التنمية ، حتى لم يعد اللفظ غريبا عن كل دارس أو مهتم بهذه العملية التي تجرى في دول العالم الثالث . ومع ذلك فإن الاختلاف على معنى اللفظ وعدم الإجماع على معناه ، وتحديد مضامينه مازال قائما ، وذلك لما تنطوي عليه عملية التنمية من حقائق وما يحيط بها من صعوبات وما يراود اللفظ من مترادفات .

المتغيرات الاقتصادية بما في ذلك حسابات الدخل القومي ومعدلات الدخل والانفاق والاستثمار ، وإنما تتضمن تغيرات في الترتيبات الفنية والتنظيمية التي تنتج ذلك الدخل القومي . فالتنمية تتسم بشمولية المعنى وبلورته كإطار نظري منسق لعملية التغير . والتقدم بوجه عام يركز على المتغيرات النوعية والعوامل الاقتصادية في عملية التحول الاقتصادي ، تلك العوامل التي لها دورها في النمو ، ومن أهمها الملكية والحافز على العمل ورفع مستوى الكفايات والمهارات ونوع التنظيم الاجتماعي السائد على مستوى الدولة بأسرها ،

فالتنمية ليست نموا اقتصاديا Economic growth بما يعنيه من طبقة تليه تعبر عن

ناجي البصام

مدرس الإدارة العامة بكلية الإدارة والاقتصاد
جامعة بغداد

سبق أن نشرنا له عدة بحوث كان آخرها
« الإصلاح الإداري ضرورة لإدارة التنمية » عدد
يناير ٧٦ العدد الثالث - المجلد الثامن .

(١) استاذ الإدارة العامة المساعد . كلية الإدارة والاقتصاد جامعة بغداد .

وبهذا ترتبط التنمية بالتغيير الاجتماعى لأن التحولات الكمية التى يعبر عنها المضمون الاقتصادى لا يمكن أن تؤدى نتائجها ما لم تصاحبها تحولات كيفية يعبر عنها المضمون الاجتماعى والحضارى لعملية التنمية (١) .

يقصد بالتغيير الاجتماعى كل تغير يتصل بالتنظيم الاجتماعى ، أى بناء وظائف المجتمع ، وعلى هذا الأساس ، فالتغيير الاجتماعى يكون جزءا فقط من دائرة أخرى أوسع نطاقا تعرف بالتغيير الحضارى الذى يعكس الأساس الفكرى والعلمى للتنمية (٢) . فعملية التغيير هذه ، أو بالأحرى عملية التنمية لا يمكن أن تتم ما لم تتوافر فيها الأبعاد الأساسية التالية :

الأبعاد الايديولوجية لعملية التنمية :

ان تأثير الأفكار والايديولوجيات فى أحداث التغير الاجتماعى أو التحول الذى يصاحب التنمية والشكل الذى يتم فيه ذلك التحول انما يتوقف الى حد كبير على نوع الايديولوجية الانمائية التى يجتازها المجتمع نظرا لما لهذه الايديولوجية من علاقة وظيفية بعملية التنمية . كما ان الأفكار والايديولوجيات تتنوع تبعا للاتجاهات المنتشرة فى المجتمع ، ويتحدد قبولها أو رفضها وفقا للعقائد السائدة الممتدة بين الاتجاه الراديكالى والاتجاه الرجعى . فالايديولوجية تعنى نسقا من المعتقدات يؤدى الى خط معين فى السلوك على المستوى العام والخاص (٣) . أو انها مجموعة قيم سياسية

رغيدة تقدم تفسيرا للحاضر وصورة للمستقبل ، وهى ترتبط بالعقيدة Doctrine التى تعد تطبيقا للايديولوجية ، فهى عبارة عن أوليات وسيطة المدى وقواعد وأدوات وأسلوب لتنظيم العمل وكسب التأييد . والعقيدة تأخذ صورتها التطبيقية فى شكل برامج للعمل يمكن اعتبارها أنشطة محددة تؤمن بها وتوجهها السلطة العامة (٤) . فالايديولوجية تقوم بدور هام واجرائى وهو انها تقدم معيارا لصدور القرارات خاصة تلك القرارات التى تتضمن توزيعا للقيم الأساسية والمثلة فى مصالح وأوجه نشاط طبقة اقتصادية أو مضامين سياسية باعتبارها معيارا لتلك القيم .

والايديولوجية تعنى أيضا نسقا من الأفكار توجه الأفعال ويقاس على أساسها السلوك الفردى والاجتماعى ، ولهذا فان لكل مجتمع نسقه الخاص الذى يتفق مع تاريخه وظروفه الخاصة وثقافته الميزة (٥) .

والايديولوجية ذاتها تتغير تغيرا تدريجيا فى المضمون وفى المعنى ، وان تباين المفاهيم عن بعضها اليوم هو نتيجة تغيرات فى سباق اجتماعى وفى تفسير النظريات والبرامج المعينة . وأكثر من ذلك ان تعبير اصطلاحيا كالليبرالية أو الديمقراطية أو الاشتراكية كاتجاه خاص ليس بالضرورة تعبيراً مرتبطاً بأى فترة تاريخية خاصة بأى جماعة اجتماعية . وذلك ان الاصطلاحات ذات الدلالة فى الحركات الاجتماعية قد تتحول أيضا الى مفاهيم مجردة ومن ثم تكون أكثر قابلية للتبلور فى المعنى (٦) .

(١) موريس دوب : القضية الاقتصادية فى الدول النامية . تعريب صلاح الدين نامق . القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٦ ص ٨٨

(٢) عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية : دراسة فى الإدارة والتغيير الاجتماعى ، مكتبة القاهرة ، مكتبة الانجلو المصرية ، بدون تاريخ . ص : ٢٠

(٣) جون أريك سكوج : التغيير الاجتماعى ، ترجمة الدكتور محمد خيرى محمد على . القاهرة الإدارة العامة للتدريب ، وزارة الشؤون الاجتماعية ١٩٦٦ ص ٢٢٨

(٤) Esmann, Milton. «The Politics of Development Administration». Inmontgomery, John & Siffin, William J. » Approaches to Development, Politics, Administration and Change

(٥) محمد عاطف غيث : دراسات انسانية واجتماعية .

(٦) جون أريك سكوج : التغيير الاجتماعى . مرجع سابق ، القاهرة ، دار المعارف ، ١٩٦٥ ص ٥١ - ٦٠

وأخيرا هناك الرجعيون الذين لا يرون في التغيير موقفاً وإنما العودة إلى الماضي وإعادة الأمور لما كانت عليه سابقا والاعتماد على القديم .

ومع أن هذه النظرة إلى الأيديولوجيات الإنمائية تبدو وكأنها تتضمن نوعاً من التبسيط إلا أنه ينبغي الأخذ في الاعتبار كما أسلفنا أن الحدود بين المتغيرات التي تنصب عليها الاهتمامات قد تتغير تبعاً للمتغيرات التي تحدث في الأيديولوجيات ذاتها من وقت لآخر . ومن فترة إلى أخرى . ومن ثم فإن هذه النظرة تعبر عن أهم الضغوط القائمة في إطار الأيديولوجيات الإنمائية الغربية ، أما الضغوط القائمة في إطار الأيديولوجية فإنها تتضح في المخطط التي تحدده تلك العقيدة والذي يتم عن طريق تحويل المجتمع بأسلوب الثورة ، فالبعد الأيديولوجي في التجارب الماركسية للتنمية يعتبر من أهم أبعادها وهو يحدد زاوية التغيير وأسلوبه وأدواته فترتبط كل هذه المتغيرات بعملية انتقال مركز السلطة والقوى السياسية في المجتمع من يد البورجوازية الممثلة في الهيئات الحكومية المختلفة إلى يد الطبقة العاملة الممثلة في الحزب المهيمن والمعبر عن البروليتاريا وهو الحزب الشيوعي (٢) .

الأبعاد السياسية لعملية التنمية (٤) :

تتأثر عملية التنمية بالمناخ السياسي السائد وذلك لما في طبيعة التغيير الذي تتضمنه عملية التنمية من ارتباط وثيق بالقوى السياسية والعملية السياسية في المجتمع . ومن المتفق عليه أن برامج التغيير الاقتصادي والاجتماعي لا يمكن لها أن تحقق أهدافها ما لم يكن هناك إيمان واضح والتزام أكبر من جانب القيادة السياسية بعملية التنمية والالتزام بما تتضمن من تضحيات .

وترتيباً على ذلك فإن الأيديولوجيات الإنمائية إنما تختلف من وقت لآخر ومن حالة إلى أخرى تبعاً للضغوط التي تقود عملية التنمية ذاتها والتي تأخذ على عاتقها مهمة التغيير والفترة التي تبدأ منها . وهذا ما يؤيده البعض (١) عند التعرض للتنمية باعتبارها تنوعاً هيكلياً وارتفاعاً في مستوى الأداء الاجتماعي حينما يرى أن هناك عدة أيديولوجيات للتنمية تتغير تبعاً لمدى التركيز الذي يقع على أحد جوانبها من قبل تلك الضغوط المتمثلة بالفئات المختلفة .

فالتنمية كما يراها المحافظون إنما هي تحسين في مستوى الأداء الاجتماعي أي تحسيناً في أداء الوظائف للوصول إلى الإصلاح المنشود بدلاً من أحداث أي تغير في البناء والتركيز الاجتماعي ، أي أن التدخل يجب أن يهدف إلى المحافظة على الوضع الاجتماعي مع ما يؤدي إلى اختلال التوازن (٢) .

أما الليبراليون فهم يرون في التنمية تحسناً للأوضاع العامة دون الاهتمام بتغيير التركيب أو البناء الاجتماعي أي أن التدخل لتحسين الأوضاع يجب أن يكون مشروطاً لكي لا تتأثر بقية الظواهر الأخرى .

أما الراديكاليون فهم يرون في التنمية جمعاً بين فكرة التغيير في البناء الاجتماعي والاهتمام بمستوى الأداء الاجتماعي وأن كان جل اهتمامهم ينصب على التغير في التركيب الاجتماعي وهذه الفكرة تختلف عن وجهتي نظر المحافظين والليبراليين في هذا المجال .

وأما الثوريون فينادون بتغيير كل ما هو موجود ابتغاء الوصول إلى الأفضل وأن كان اهتمامهم لا يفاضل بين الإصلاح أو التحسين في الأداء الذي يتم عن طريق هذا التغيير .

(١) Riggs, Fred W. «Administrative Development. An Elusive Concept.» In, Montgomery -, (١) John D. and Siffin, William J. Approaches to Development, Administration and Change. Op. Cit. p. 243.

(٢) أحمد رشيد : « إدارة التنمية : المنشئ والمشكلات » مجلة العلوم الإدارية ، ديسمبر ١٩٦٨ : ص ٨٣

(٣) أحمد رشيد « إدارة التنمية : المنشئ والمشكلات » ، مرجع سابق . ص ١٠
(٤) Woodhouse, Edward J. «Re — Visioning the Future of the Third World» An Ecological Perspective on Development World Politics. October, 1972. pp. 1-33.

ورغم هذه الحقيقة فإن اختلافا كبيرا لا يزال قائما حول الكيفية التي تؤثر فيها هذه المتغيرات السياسية مفردة أو مجتمعة وعن طبيعة التأثير على العملية الادارية وعما اذا كانت بالسلب أو بالإيجاب وبخاصة اذا ما علم ان الأجهزة الادارية في الدول الحديثة ومعظمها قد نشأ قبل الاستقلال في ظل الادارة الاستعمارية وتوطدت أركانه وأصبح له قوة معينة وتاريخ وتراث . وحين وجد القادة السياسيون الجدد أنه لابد وأن يعتمدوا على هذا الجهاز ليثبت السلطة ، فكان لابد لهم من توفير قيادات ادارية تدين بالولاء السياسي ومن هنا بدأ الجهاز الاداري يمتلئ وخاصة في درجاته العليا بالأشخاص الذين يتميزون بالولاء السياسي بغض النظر عن الخبرة ومن ثم يؤدي ذلك الى تسييس هذا الجهاز والى اضعاف كفاءته اداريا والى الاضرار بعملية التنمية والتغيير الاقتصادي ، والاجتماعي (١) . .

ولهذا يرى البعض ان الديمقراطية السياسية والانفتاح العقائدي السياسي على الجماهير وبين الجماهير يعتبر المناخ الطبيعي الذي يمكن ان تتحقق في ظله الثورة الادارية باعتبارها عملية تحول بشري واجتماعي تنبع من اعماق الأفراد والجماعات ومن أيمانهم بضرورة التحول ومشاركتهم في تحديد اطروا واساليبه ، ولذلك ينبغي على السلطة الراغبة في تحقيق التغيير الاداري الجذري أن تسلك السبل العلمية والديمقراطية في وضع خطط التغيير وفي تنفيذها وان تلجأ الى الاقتناع والترغيب تارة والى التدريب والتثقيف تارة أخرى لكسب رضى وقبول الموظفين لهذه الخطط . . بينما يرى فريق آخر من هؤلاء المعينين بان الجنوح الى البطش واستخدام العنف والقوة للاطاحة بالنظم الادارية الفاسدة وتشريع قوانين التطهير وتشكيل لجان تتولى عزل ومصل

الكوادر الادارية الهزيلة والمعادية أمر في غاية الاهمية لتحقيق الأهداف التي تطرح فيها الجماهير . أما الوسائل الديمقراطية والانفتاح على كافة الموظفين وأشراكهم في عملية التغيير فليست مجدية لدى هذا الفريق لأنها تستنزف الوقت والجهد وربما تتيح للقوى البيروقراطية الالتفاف حول الثورة والاطاحة بها دفاما من مصالحها .

وبالرغم من وجاهة الاتجاهين ، الا أن تطبيق أى منهما قد واجه العديد من المشاكل الرئيسية منها التي حالت دون المضي في تطبيقها .

فلاستراتيجية الديمقراطية القائمة على الترغيب والتدريب قد تكلف وقتا طويلا لا تحتمله المسيرة المتخلفة بالإضافة الى تطبيقها في بيئات بدائية متخلفة وفي أنظمة تحكمها بيروقراطيات ادارية منفلذة .

وأما الاستراتيجية الثورية القائمة على العنف والقوة فقد تبدو أكثر واقعية لولا الآثار السيئة التي تترتب على تطبيقها ، لذا فقد وجد من يرى الأخذ باستراتيجية قد تجمع بين الاتجاهين وبخاصة في مرحلة الانتقال على الأقل ، هذه الاستراتيجية تقوم على التلويح بالقوة والعنف كلما استشعرت السلطة ضرورة ذلك وان تلجأ الى ترغيب والتدريب كلما استجمعت القيادة هيبتها وأصبح لکلماتها تأثير مقنع لشرعيتها وضرورة بقائها ، ويطلق البعض على هذا التكتيك استراتيجية المواقف او الظروف أى أن تعمل في الوقت لتهيئة الظروف المؤاتية لتغيير استراتيجيتها الثورية البعيدة المدى الرامية الى تنمية الجهاز الاداري فکرا وسلوكا . كما أن هناك من يرى ان المرحلة التي تقيضها عملية التنمية ، او عملية التغيير هذه ينبغي ان تقوم على أساس الاهتداء الى سبيل واضح لخلق طليعة تتميز بالصفات المطلوبة لتوجيه وادارة الجهاز الاداري — هذه

(١) Waterstone, Albert «Development Planning : Lessons of Experience» Baltimore, Maryland, John Hopkins Press, 1965 pp. 340 - 341.

يرى الاستاذ Fred Riggs ان كفاءة الجهاز الاداري تتناسب طرديا مع درجة نمو المؤسسات السياسية غير البيروقراطية في المجتمع ، فعين يصبح الجهاز الاداري مركزا سياسيا فان هذا يؤدي الى انعدام كفاءته اداريا وبالتالي تقل قدرته على قيادة عملية التغيير الاقتصادي والاجتماعي .

الصفات هي الاستعداد الواضح للخلق والابتكار ، واهتمام ذاتي راسخ بالاجادة في الاداء ، وقدرة ورغبة في المخاطرة والاستمتاع بالقدر المعقول منها . هذه الطليعة ستكون دائما عند قيامها بدورها تحت ضغط المستفيدين من خدماتها ، ومن جماعة مرجعية تتمثل فيها قيم ومعايير الادارة . وهذا الضغط في حد ذاته يختلف عن ذلك الضغط الذي يتميز بالتخويف والتهديد في الأجهزة الرقابية التي تنشأ لمراقبة الادارة وتقويمها اذ انه في هذه الحالة ستقوم الرقابة باكتشاف الاخطاء ومحاولة تصحيحها قبل وقوعها . ومن هنا ستكون الرقابة في هذه المرحلة صادقة وصابرة وامينة في عملها اليومي بقصد معاونة الادارة وتشخيص مشكلاتها وفي اكتساب القدرات الذاتية والقادرة على مساعدتها في النمو في الاتجاهات التي تتطلبها عملية التنمية والتغير ، وبالدوار التي تلعبها مختلف أجهزة الدولة بهذا الشأن (١) .

الابعاد الحضارية لعملية التنمية :

لما كانت التنمية تعنى مجموعة افكار وقيم تتركز حول النمو وتحرك اتجاهات التغير ، اى الاطار الذى ينجذب او يدور حول هذا التغير المحدد وفقا للاهداف العامة التى ينبغى تحقيق التغير الاجتماعى ، وان التغير الاجتماعى يقصد به ذلك التغير المتصل بالتنظيم الاجتماعى اى بناء وظائف المجتمع ، فالتغير الاجتماعى والحالة هذه يؤلف جزءا فقط من دائرة اوسع نطاقا تعرف بالتغير الحضارى (٢) . فالتنمية في كل صورها وبالمعنى الفنى الذى تعنيه ، ليست الا صورة من صور التغير الحضارى (٣) . فالتنمية هى وضع انتقال من حالة حضارية معينة الى حالة اخرى (٤)

والمنظور الحضارى لعملية التنمية ان يعنى ان تلك العملية تتضمن متغيرات حضارية ترتبط بعملية قبول التغير او رفضه . كما ان هناك مجالا حضاريا يمكن ان يكون طريقا لاستيعاب التغير بالرغم من العقبات الحضارية المتعددة الخاصة بتقاليد اى مجتمع وتراثه وانماط سلوكه .

ويرى البعض (٥) ان في كل مجتمع او صورة حضارية يوجد مجال لاستحداث الجديد وادخاله في هذه الحضارة بعد الوقوف على المتغيرات الحضارية ونظام الحوافز لى يمكن سلوك السبيل الصحيح في اقناع المجتمع بفائدة هذا الاختراع او الاستحداث الجديد . وبصل هذا الفريق الى مجموعة استنتاجات خاصة بهذه العملية ، منها انه كلما زادت قنوات اتصال الحضارة والمجتمع بغيره زادت امكانية استيعابه للتأثير الجديد واحتمال قبوله اذا كان هناك اتصال دائم ومستمد ، وانه يمكن نقل الاشكال الحضارية الأكثر قابلية للانتقال من العناصر المركبة ، وانه كلما كانت الفروق غير مؤاتية للاستيعاب الحضارى زادت الحاجة الى وجود القيادات المستعدة للتضحية في سبيل التغير الحضارى وذلك عن طريق حركة قوية تخلخل المجتمع ، ويكون قبول التغير اسرع اذا كان مؤاتيا وملائما لمصالح الطبقات المتميزة في المجتمع . وكلما ارتفعت مكانة اصحاب الاختراع او الاستحداث الحضارى زادت امكانيات قبوله ، ويختلف هذا القبول بحسب عوامل التوتر التى تصاحب ادخاله او عوامل التقبل «Gratification» حيث ان هذا يتوقف بدوره على طبيعة العلاقة بين الحضارة الجديدة والحضارة المتغيرة (٦) .

(١) اكرام يوسف سيد «عباية التأثير بين الوهم والحقيقة في التنمية الادارية» . والتنمية الصناعية العربية . مركز التنمية الصناعية للدول العربية . العدد ١٦ - اكتوبر ١٩٧٣ ، ص ١٠ - ١٢

(٢) عبد الكريم درويش - البيروقراطية والاشتراكية : دراسة في الادارة والتغير الاجتماعى مرجع سابق . ص ٢٠

(٣) محي الدين صابر : التغير الحضارى وتنمية المجتمع ، سرس اللبان ، مركز تنمية المجتمع في العالم العربى ، ١٩٦٢ ، ص : ٢٠

(٤) المرجع السابق ، ص : ٢٠٤

(٥) Kerr, Clark (and others) «3 Industrialism and Industrial Man: The Problems of Labor and Management in Economic Growth» Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1960, pp. 94-97.

(٦) Moore, Wilbert Ellis «Industrialization and Labor: Social Aspects of Economic Development» New York, Cornell University Press, 1951, pp. 95-104.

ويرى البعض الآخر ان التغيير الحضارى اسرع ويسرع في ثلاثة ميادين واضحة هي (١) :

أولاً : الميدان السياسى والادارة العامة وهو تغيير يأتى من الاتجاهات العالمية فى الخارج من ناحية ومن الداخل من ناحية أخرى ، فالتغيير الإيجابى يأتى من الخارج والتغيير السلبى الذى يتمثل فى مجرد القبول والتقليد أو فى الرفض يأتى من الداخل وتنتهى هذه العملية بنوع من الملاءمة والتكيف وبصورة من صور التسوية القومية .

ثانياً : الميدان الاقتصادى والانتاجى أى بتحسين وسائل الانتاج والتبادل التجارى ووسائله بإنشاء المصانع والبنوك وإدخال التكتيك الحديث فى الزراعة .

ثالثاً : الميدان الاجتماعى بما يضم من مرافق الخدمات العامة كالتعليم والصحة والرعاية المختلفة ، وكان هذا الميدان زمناً طويلاً جزءاً من القطاع الخاص للأسرة قبل ان تتولاه الدولة . وتصور الإطار الحضارى لعملية التغيير يوضح للمسئول عن التنمية المضمون العميق الواسع لعملية النقل الحضارى . فمثلاً لا يمكن القول بأن إقامة نموذج إدارة عامة على النمط الغربى هو شرط رئيسى والشرط الرئيسى لنجاح الإدارة ، فالتجربة السوفيتية ، مثلاً نجحت دون أن تنظم الإدارة العامة فيها وفقاً للتنظيم الإنكلاو أمريكى (٢) .

ان التغلب على العقبات الحضارية يرتبط بعملية خلق التغيير وإشاعته . وهناك عدة أساليب يقدمها الدارسون فى هذا المجال ، منها ان ذلك يكون عن طريق تعميم وسائل الاتصال الجمعى الذى يؤدي الى نقل الصورة العقلية من الرجل المسئول عن التغيير الى بناء المجتمع ذوى العقلية التقليدية (٣) ، ومنها أيضاً ان ذلك يمكن ان يتم

عن طريق صفوة من المنظمين السياسيين تصبح مهمتهم خلق دافع جديد عن طريق زيادة عامل المشاركة والاتصال بين الفرد والمجتمع ، ومنها كذلك ان العملية تتوقف على ربط التغيير بالإطار الحضارى والاجتماعى عن طريق فكرة الدافع أو الحافز للتغيير وبذلك يمكن تحويل مجتمع تقليدى الى مجتمع حديث عن طريق خلق دوافع وحوافز فى الأفراد بقبول التغيير والعمل به ، إلا ان العقبات الحضارية لعملية التنمية هى من العقبات التى يمكن إيجاد الحلول لها وخاصة فى مجال الإدارة ، ذلك ان أساليب التنمية البيئية المحلية «Community Development» قد تستطيع الى حد ما تقديم بعض الحلول بالإضافة الى إسهامات متخصصى السياسة والأنثروبولوجيا وعلم النفس فى هذا المجال .

الأبعاد الاقتصادية لعملية التنمية :

تحظى الأبعاد الاقتصادية لعملية التنمية باهتمام بالغ ، لما لهذه الأبعاد من اثر واضح فى التغيير الذى تخلفه تلك العملية ، وذلك التقدم الذى تصبو اليه عملية التنمية ذاتها .

والكلام عن التنمية حتى عهد قريب غالباً ما يفهم على أنه يعنى التنمية الاقتصادية ، على أساس من التصور بأن التنمية الاجتماعية وربها السياسية فى الغالب يمكن ان تأتى تلقائياً الى حد كبير نتيجة للتنمية الاقتصادية ، وبالتالي فإن وصف التنمية وتصنيفها وقياسها كان يعتمد أساساً على مؤشرات اقتصادية مثل الدخل القومى ، وميزان المدفوعات ، والقوة الشرائية للعملة ، وما شابه ذلك من مؤشرات . كما ان التفسيرات والتحليلات المقبولة لعملية التنمية بقيت الى فترة طويلة تستند على تفكير اقتصادى بحت .

(١) محى الدين صابر : «التغيير الحضارى وتنمية المجتمع» مرجع سابق . ص ٧١ .
(٢) Plambara, Joseph La. (ed.) Bureaucracy and Political Development. Princeton University Press, 1963. pp. 54 - 55.
(٣) Lerner, Dahial & Persner ; Lucille W. «The Passing of Traditional Society» New York, Free Press of Glencoe, 1962, p. 50.

بمسئولية الانتاج والتوزيع عن طريق مؤسسات القطاع العام الى الاشراف المباشر عن طريق اجراءات الرقابة والاشراف غير المباشر او التأثير على العملية الانتاجية .

وفي اوثق المفاهيم الاقتصادية ارتباطا بالعوامل غير الاقتصادية مفهوم الانتاج والانتاجية . هذا المفهوم له أهمية خاصة لما للانتاج والانتاجية من دور رئيسي في دفع النمو الاقتصادي ، فالنمو يقاس في ادق معانيه بعملية الانتاج ، وعملية الانتاج ترتبط بعملية الادارة العامة الى حد بعيد (٣) .

كما أن الافراد في مثل هذه المجتمعات يسعون الى زيادة الدخل المادي بقصد زيادة كفاءة الاداء الاقتصادي عن طريق الأخذ بالمستحدث من المناهج والجديد من الادوات . الا ان هناك مجتمعات تفوق الأخرى في ادائها رغم استخدامهما لتلك الوسائل ، وهذا ما يعنى أنه لابد من وجود عقبات تحول بين الافراد وذلك الاداء . وهذه العقبات ترتبط بعوامل متعددة منها الجغرافية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية . وذلك لأن نسبة الادخار وان كانت تختلف من طبقة الى طبقة حسب الدخل داخل المجتمع الواحد ووفقا لاهتماماتها وقيمتها فانها تختلف من مجتمع الى آخر حسب عاداته وقيمه ، ومن هنا لم تعد المشكلة مقارنة دولة فقيرة بدولة غنية بقدر ما هي مقارنة قيم المجتمعات المختلفة في مختلف الدول ثم مقارنة هذه المجتمعات لتحديد تركيز الادخار داخل المجتمع . وهذا ما يعكس مدى تشابك وتفاعل مختلف أوجه النشاط الاقتصادي مع الاطار الحضاري الذي تتم فيه عملية التنمية من حيث التأثير المتبادل (٤) .

فالتنمية الاقتصادية تعنى عملية بحث واطلاق قوى معينة خلال فترة طويلة نسبيا محدثة تغييرات متصاعدة في الدخل القومي تفوق معدل الزيادة السكانية فتؤدي الى رفع متوسط نصيب الفرد من الدخل وذلك بواسطة ومن خلال تغييرات مطابقة ومناسبة في الهيكل الانتاجي والاطار التنظيمي وعرض وطلب عوامل الانتاج (١) .

ولذا كانت التنمية الاقتصادية هدفا من اهداف الدولة الحديثة والنامية ، وذلك لأن زيادة الانتاج وحجم الدخل القومي قاعدة اساسية لرفع مستوى المعيشة وزيادة الاستهلاك . والمشكلة التي تواجه الدول النامية هي مسألة الاستثمار من اجل التنمية في عوامل الانتاج المختلفة ، خصوصا وان موارد الاستثمار وامكانياته محدودة في تلك الدول ، كما أن عملية اتخاذ القرارات هي اثنق ما يواجهه المخططون والمسئولون من سياسة التنمية في تلك الدول . وهي في الاستثمار نمو الصناعة : ومن بينها الصناعات الثقيلة في بعض الاحيان ، وهذا اتجاه له قيمته وأهميته في ايجاد طاقات انتاجية جديدة . ولهذا كان لابد للتخطيط أن يبنى على منهج اقتصادي سياسي اجتماعي علمي يمتد الى السيطرة على جميع موارد وطاقات واجهزة الاقتصاد القومي لاستغلالها افضل استغلال يؤدي الى ادراك اهداف محددة تتحصل في مجموعها الى أعلى نمو اقتصادي واقصى رفع لمستوى معيشة جميع افراد المجتمع وذلك في اقصر وقت وبأقل تكلفة مع اتخاذ الخطوات العملية لتنفيذ كل ذلك ومتابعته (٢) .

وأما دور الحكومة في العملية الاقتصادية فيتمثل في استخدامها لأساليب مختلفة تبدأ في القيام

(١) محمد مبارك حجر : توحيد الاطارات المتضمنة خطط وبرامج التنمية الاقتصادية في البلدان العربية من حيث تفصيل البيانات وتوحيد المصطلحات التخطيطية في : جامعة الدول العربية . الادارة الاقتصادية . لجنة التخطيط الاقتصادي والتنسيق المصنعي بالكويت ١٥ - ٢٥ نوفمبر ١٩٦٥ . مذكرات وتقارير . البند ٢ ص ١٨

(٢) Waterstone, Albert. «Development Planning, Lessons of Experience». Op. Cit., 271.

(٣) Swerdlow, Irving (ed.) «Development Administration: Concept, and Problems». New-

York, Syracuse University Press, 1963. p. 104.

(٤) Kindleberger, Charles P. «Economic Development». 2nd ed. New York, Mc Graw-Hill,

1965, pp. 18 - 20.

- لهذا فان الحجة الاقتصادية قد ضعفت بعد أن لوحظ أن استخدام الموارد المادية وتوجيهها للتنمية في كثير من الاحيان يتوقف على :
- ١ — الكيفية التي يعرف بها دور الادارة في المنشآت الاقتصادية .
- ٢ — الضغوط الداخلية والخارجية على الادارة والحريات المتاحة لها .
- ٣ — الكيفية التي يعرف بها دور الأجهزة المعاونة والمراقبة والمعوقة للادارة .
- ٤ — الضغوط الداخلية والخارجية على الأجهزة المعاونة للادارة والمراقبة والمعوقة لها .
- ٥ — الطريقة التي يختار بها العاملون في تلك الأجهزة والمعايير التي تقاس بها هذه الأجهزة والعاملون بها .
- ٦ — عملية التحلل من القديم ودرجة الصراحة والقدرة على المواجهة .
- ٧ — عملية التغير واستنباط الحلول والامكانيات المتاحة والدرجة التي يمكن الوصول اليها عمليا في التغير وعلاقات المقاومة للتغير والاساليب التي تتبع للتغلب على هذه المقاومة .
- ٨ — عملية تثبيت التغير واعادة حالة الاستقرار (١) .

هل يمكن لاي فرد أن يصبح قائدا ؟

يمكن لاي فرد أن يصبح قائدا لو اختار بعناية المواقف التي تتلام مع نمطه القيادي ، ان فكرة ان الشخص يولد قائدا وعلى قدرة لأن يقود في جميع الظروف انما هي مجرد خرافة .. فلم نشهد للان قادة برزوا في قيادتهم تحت جميع الظروف .

وحين نفكر في تحسين الاداء القيادي نتجه مباشرة الى فكرة تدريب القائد زاعمين ان الوظيفة الادارية غير قابلة للتغير ومتجاهلين حقيقة ان نمط قيادة الفرد يعتمد على شخصيته ، وان تغيير نمط قيادة الفرد يعنى محاولة تغيير شخصيته ، وكما نعلم من الخبرات في مجال العلاج النفسي فان احداث تغييرات دائمة في بناء الشخصية يحتاج من عام الى بضعة اعوام ، فهل من الممكن ان نحدث تغييرا في شخصية القائد بقليل من المحاضرات او حتى باسابيع قليلة من التدريب المكثف .

واذا كان من المشكوك فيه ان تحدث وسائل التدريب المكثف اى تغيير في النمط القيادي للفرد، فانه يمكن على اى حال تصميم برامج تدريبية توفر الفرصة للقائد ليتصرف على المواقف التي تتلام مع شخصيته فيحسن فيها القيادة والتي لا تتلام فيفشل فيها ، كما قد يكشف التدريب المعلى للقائد كفة علاقاته الشخصية مع اعضاء جماعات العمل .

(١) اكرام يوسف سيد : « عملية التأثير بين الوهم والحقيقة في التنمية الاقتصادية » . مرجع سابق . ص ١٤

نظام الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية

محمد إبراهيم سلطان

تعتبر هذه الدراسة التي نقدمها على صفحات مجلة الإدارة ، أول دراسة علمية ميدانية لنظام الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية . وقد أعد الباحث السيد / محمد إبراهيم سلطان عبيدات هذه الدراسة لينال بها درجة الماجستير في إدارة الأعمال بإشراف الاستاذ الدكتور / حسن أحمد توفيق استاذ إدارة الأعمال وعميد كلية التجارة بجامعة القاهرة . وفيما يلي عرض للدراسة ونتائجها :

أولاً : هدف الدراسة وأهميتها :

استهدفت الدراسة تقييم نظام الإدارة المحلية في المملكة الأردنية ، الذي أنشئ بمقتضى قانوني البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥ والقري رقم (١) لسنة ١٩٥٤ ، وذلك بهدف التعرف على مشاكل تطبيق النظام والعمل على تطويره على أساس علمي يتفق والتطورات التي استجذت في المجتمع الأردني وعلى كافة المستويات .

محمد إبراهيم سلطان

ماجستير إدارة أعمال

أما أهمية البحث فتنبع مما يلي :

١ - اهتمام الحكومة المركزية بنظام الإدارة المحلية ، وخاصة في السنوات الأخيرة .

٢ - قلة البحوث والدراسات الميدانية والنظرية التي تعالج مشاكل نظام الإدارة المحلية في الأردن .

ثانيا : أسلوب الدراسة :

اعتمد الباحث في إجراء هذه الدراسة على الأساليب التالية :

١ - الدراسة النظرية ، والهدف منها الوقوف على المبادئ العامة للإدارة المحلية مع التعرف على طبيعة النظام المحلي في المملكة ، وأهم المشاكل التي يعانى منها وقد تطلب ذلك ما يلي :

(أ) دراسة المراجع العربية والاجنبية للوقوف على المبادئ العامة في الإدارة المحلية .

(ب) دراسة القوانين والأنظمة المنظمة لعمل الإدارة المحلية في المملكة .

(ج) دراسة التقارير والأبحاث التي أجريت في مجال الإدارة المحلية بصفة عامة .

٢ - الدراسة الميدانية ، التي قامت على أساس توجيه قائمتي استقصاء لكل من :

(أ) رؤساء وأعضاء المجالس البلدية .

(ب) رؤساء وأعضاء المجالس القروية .

وقد تضمنت قوائم الاستقصاء نوعين من الأسئلة :

● أسئلة مغلقة : وتعتمد على ذكر بعض الاجابات المحتملة ، يختار المستقصي منه واحدة منها أو أكثر للإجابة عليها .

● أسئلة مفتوحة : وهي أسئلة يترك للمستقصي منه حرية الإجابة عليها بلغته وأسلوبه دون أن تحدد له أية اجابات محتملة . وقد استعملت هذه الأسئلة للتعرف على آراء ومقترحات المستقصي منه في المشكلات التي يعانى منها النظام المحلي .

٣ - المقابلات المفتوحة مع كل من وزير الشؤون البلدية والقروية ورؤساء المجالس البلدية .

ثالثا : مجتمع الدراسة ونطاقها :

اعتمد الباحث على أسلوب العينة بدلا من دراسة المجتمع كله وذلك للأسباب التالية :

(أ) اتساع الرقعة الجغرافية لمجتمع الدراسة بحيث يشمل كافة أراضي المملكة .

(ب) إمكان الاستغناء عن التطبيق في بعض المحافظات اكتفاء بالتطبيق بالمحافظات الأخرى لتشابه ظروف كل منها .

وبعد استبعاد محافظات الضفة الغربية الثلاثة ، فقد تم اختيار المجالس البلدية والقروية في محافظات أربد (في الشمال) وعمان (في الوسط) والكرك (في الجنوب) لتكون مجتمعا لدراسة الباحث .

ونظرا لعدم إمكان الباحث تطبيق الدراسة على كافة المجالس البلدية والقروية في المحافظات الثلاث المختارة ، فقد تم العمل على أساس دراسة اثني عشر مجلسا بلديا بنسبة ٢٠٪ من مجموع المجالس البلدية في الضفة الشرقية للمملكة بنسبة ٢٠٪ من مجموع المجالس البلدية في الضفة الشرقية للمملكة الأردنية والبالغ عددها حتى نهاية عام ١٩٧٢ تسعة وخمسين مجلسا بلديا .

أما بالنسبة للمجالس القروية فقد تم العمل على أساس دراسة ستة عشر مجلسا قرويا بنسبة ٨٥٪ من مجموع المجالس القروية لمحافظات الضفة الشرقية للمملكة . والبالغ عددها حتى نهاية عام ١٩٧٢ (١٨٥) مجلسا قرويا .

رابعا : محتويات الدراسة :

تضمنت الدراسة ما يلي :

(أ) دراسة المبادئ العامة للإدارة المحلية بصفة عامة وفي مجالات التقسيمات الإدارية لأغراض الإدارة المحلية ، وتشكيل المجالس المحلية ، اختصاصات المجالس المحلية ، مصادر التمويل المحلي ، إدارة الأفراد في المجالس والعلاقات المركزية والمحلية .

(ب) توصيف وتحليل نظام الادارة المحلية في الأردن طبقا لقانوني : ادارة البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥ ، وادارة القرى رقم (١) لسنة ١٩٥٤ .

وفيما يلي عرض موجز لطبيعة النظام المحلي في الأردن وعلى الشكل التالي :

١ - الوحدات المحلية (انواعها ، تصنيفها ، تنظيمها) :

(١) انواع الوحدات المحلية :

يوجد في الأردن نوعان من الوحدات المحلية هما :

✧ الوحدات البلدية وهي عبارة عن مؤسسات اهلية ذات استقلال مالي ، تحدث وتلغى وتعين حدودها ووظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام قانون البلديات المشار اليه في هذا البحث .

✧ الوحدات القروية ، التي ينظم عملها قانون ادارة القرى رقم (١) لسنة ١٩٥٤ ، وأنه طبقا لأحكام هذا القانون تعتبر أية قرية يشكل فيها مجلس قروي وحدة قروية وفيما عدا ذلك من القرى والوحدات العشائرية فلا تعتبر وحدات قروية ولا تدخل بالتالي في عداد الوحدات المحلية .

(ب) تصنيف الوحدات المحلية :

يقوم النظام المحلي في الأردن على اساس تنوع الوحدات المحلية (بلدية وقروية) وذلك تبعاً لحجم السكان ودرجة العمران والاهمية الاقتصادية والخصائص الاجتماعية والجغرافية .

وتتضمن الوحدات البلدية في نطاقها مجتمعات حضرية او ريفية ، بينما تضم الوحدات القروية في نطاقها مجتمعات ريفية فقط .

(ج) تنظيم الوحدات المحلية :

ياخذ النظام المحلي الأردني بأسلوب التنظيم الأفقي للوحدات المحلية ، حيث لا يجوز لاية

سلطة محلية مهما كان نوعها او وضعها القانوني ممارسة أى قدر من الرقابة او الاشراف على سلطات الوحدات المحلية الأخرى .

فمثلا لا يجوز لسلطة بلدية معينة ان تبشر أى نوع من الرقابة على سلطة بلدية أخرى مهما كان حجمها أو نطاقها .

كذلك لا يجوز لسلطة بلدية معينة ان تبشر أى نوع من الرقابة على سلطة قروية مهما كان حجمها أو نطاقها أو قدر الاختصاصات والوظائف التي تمارسها .

٢ - تشكيل المجالس البلدية والقروية

وسير العمل فيها :

(١) تشكيل المجالس البلدية :

يتكون المجلس من سبعة أعضاء على الأقل ، ولا يزيد على اثني عشر عضوا كحد أقصى . ويتم انتخاب أعضاء المجلس بالانتخاب الحر المباشر لجميع الأعضاء فيما عدا أمانة العاصمة حيث يتم تعيين جميع أعضاء مجلس الأمانة بما فيهم أمين العاصمة وذلك من قبل مجلس الوزراء .

وتستمر مدة عمل المجلس المنتخب أربع سنوات من تاريخ تسلمه مهامه ، ويجوز حل المجلس قبل انتهاء مدة دورته بقرار يصدره مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير الشؤون البلدية والقروية ، وفي هذه الحالة تعين لجنة للاشراف على البلدية حتى يتم انتخاب مجلس جديد خلال سنة .

ويتم تعيين رئيس المجلس من بين الأعضاء المنتخبين بقرار يصدره مجلس الوزراء بتوصية من وزير الشؤون البلدية والقروية ، وتنتهي مدته بانتهاء مدة دورة المجلس أو حله ، كما يقوم الأعضاء بانتخاب نائب للرئيس ومن بينهم .

ويدعو الرئيس المجلس للانعقاد مرة كل اسبوع ويرأس جلساته ويمثله في المؤتمرات والاجتماعات وينفذ قرارات المجلس ، ويعتبر رئيس الجهاز الإداري في البلدية .

التي تمارسها السلطة المركزية بفروعها في
الوحدات الادارية .

(ا) اختصاصات المجلس البلدى :

يمارس المجلس البلدى عددا من الاختصاصات
الموكولة له بموجب المادة (٤١) من قانون
البلديات واهمها ما يلى :

● الاختصاصات العامة ، وتشمل انشاء
الحدائق والساحات والحمامات ، والمسالك
والمقابر والملاجئ والمجارى .

● الاعمال الرقابية وتشمل مراقبة ، انشاء
الابنية والمحلات والمطاعم والمقاهى والمساكن
والفنادق والقمار واليانصيب واللوحات والاعلانات
والاوزان والمكاييل وذبح الحيوانات .

● الاعمال التنظيمية وتشمل تنظيم الاسواق
والمجارى والفنادق والمطاعم والعمران وغيرها من
الاعمال الموجودة داخل البيئة المحلية .

● خدمات اخرى : وتشمل تزويد السكان
بالماء والكهرباء والغاز ، والمحافظة على الآداب
العامة ، واتخاذ الاجراءات اللازمة لمنع الفيضانات
واغاثة المنكوبين .

كما اعطيت البلديات حق وضع الانظمة التي
تمكنها من القيام بوظائفها المختلفة بقرار من
مجلس الوزراء بذلك .

(ب) اختصاصات مجلس القرية :

يشمل اختصاص مجلس القرية كافة الاراضى
الواقعة ضمن القرية وهى كالآتى :

● الاختصاصات العامة وتشمل تأسيس
المدارس والمستوصفات والحدائق المدرسية ،
وتهيئة الاسواق والمسالك وموارد المياه ، وانشاء
الطرق والاماكن العامة ، وتعيين واقالة كتبة
المجلس والقيام بكافة الاعمال التى من شأنها
تحسين المرافق الصحية وتحقيق السلامة
العامة .

وتجدر الاشارة هنا ، ان قانون البلديات اجاز
للمجالس البلدية الحق فى تشكيل اللجان المحلية
اللازمة ، لدراسة الموضوعات المطروحة على
بساط البحث فى الاجتماعات .

(ب) تشكيل المجالس القروية :

يتكون مجلس القرية من عدد من الأشخاص
لا يقل عن ٣ ولا يزيد على ١٢ شخصا بالكيفية
التي يحددها الحاكم الادارى المختص ، يتم
انتخابهم بواسطة الأشخاص المقيمين فى منطقة
القرية لمدة ثلاث سنوات .

اما بالنسبة لرئيس المجلس فيعين بواسطة
الحاكم الادارى المختص من بين الاعضاء المنتخبين
وتجدر الاشارة هنا ، انه كثيرا ما يقوم أعضاء
المجلس القروى باختيار احدهم ليكون رئيسا
للمجلس ، وما على الحاكم الادارى فى هذه الحالة
الا المصادقة على هذا الاختيار . يعقد المجلس
القروى جلسة عادية على الاقل كل شهر ، برئاسة
رئيس المجلس أو نائبه فى حالة غيابه ، ويتكون
النصاب القانونى للجلسة من الاكثريّة المطلقة
للأعضاء .

هذا وتعتبر جلسات المجالس القروية علنية
بعكس الوضع فى المجالس البلدية .

٣ - اختصاصات المجالس البلدية والقروية :

يميل المشرع الأردنى الى الالتزام النسبى
بالاسلوب المتبع فى النظام الانجليزى ، وهو اسلوب
تحديد اختصاصات المجالس المحلية على سبيل
الحصر . لكنه لم يتبع ما اتبعه المشرع الانجليزى
من حيث اسلوب اختلاف النمط بالنسبة لجميع
المجالس المحلية الموجودة فى نفس المستوى من
حيث حجم ونوعية الاختصاصات الممنوحة .

ومن الناحية الشكلية ، فلقد حدد المشرع
اسلوب ايراد اختصاصات المجالس المحلية فى
الأردن على سبيل الحصر ولكن بطريقة غامضة ،
وذلك انه لم يحدد بدرجة قاطعة ما هى
الاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية وتلك

● الأعمال الرقابية وتشمل الاشراف على سعة الطرق وأعمال البناء .

● الأعمال التنظيمية : وتشمل تنظيم رعى وسقى المواشى ، تنظيم وتوزيع اراضى القرية وتعيين اوقات الحصاد .

● خدمات أخرى وتشمل نظافة الشوارع والاماكن العامة ، تنظيف مصادر المياه والخزانات ، التبليغ عن المواليد والوفيات ، المحافظة على الأشجار واتلاف الأعشاب المضرة .

● اختصاصات شبه قضائية لتسوية المشاكل محل الخلاف بين المواطنين عن طريق لجان تحكيم خاصة . كما تشمل اختصاصات المجالس البلدية والقروية اختصاصات أخرى متعلقة بفرض الرسوم والعوائد وتحصيلها وحسب نص القانون فى كل منهما .

والملاحظ على اختصاصات المجالس البلدية والقروية أنها اختصاصات من النوع التقليدى المحدود ، ذلك أنها لم تعتمد بعد تلك الاختصاصات البيئية العامة .

٤ - تمويل المجالس البلدية والقروية :

يرتكز نظام التمويل المحلى فى الأردن فيما يتعلق بالمجالس البلدية على ثلاثة أركان أساسية هي :

١ - الضرائب والرسوم والغرامات والعوائد والأموال التى تحصل لمصلحة البلديات ومجالس القرى بمقتضى بعض القوانين نوجزها كما يلى :

(١) ضريبة الأبنية والأراضى .

(ب) رسوم المحروقات ورسوم الدخولية ورسوم رخص اقتناء المركبات ورخص المهن .

(ج) الغرامات التى تحصل بموجب بعض القوانين كالتى تستوفى عن مخالفات قانون النقل على الطرق وعن المخالفات الصحية والبلدية .

(د) العوائد التى تحصل بموجب بعض القوانين كموائد التنظيم وعوائد تحسين الأرض وأثمان المياه التى يستهلكها المشتركون بموجب قوانين أو

انظمة خاصة تضعها المجالس البلدية أو قانون مياه مدينة عمان .

٢ - الرسوم التى تحصل لمصلحة البلديات والقرى بموجب بعض الأنظمة وتشمل رسوم بيع الخضار والنواكه والدلالة ورسوم رخص الأبنية ورمز الأراضى وتثبيت الطرق .

٣ - القروض والهبات والوصايا .

أما موارد المجالس القروية فتتمثل فيما يلى :

(١) عوائد عن أراضى القرية .

(ب) عوائد أملاك وتستوفى عن وحدات الأبنية المستعملة للسكن ، أو لتعطى أية حرفة أو صناعة يدفعها شاغل وحدة البناء أو مالكاها .

(ج) عوائد شخصية وتستوفى عن كل شخص ذكر بلغ السادسة عشرة من عمره أو أكثر .

(د) عوائد منتوجات زراعية .

(هـ) عوائد التنظيفات ، والسلخ والذبيحة ، عوائد بيع الحيوانات ، عوائد القبان والموزونات بمعدل ٢ ٪ منه ، عوائد غرامات الحيوانات الضالة .

(و) المحروقات المالية .

(ز) القروض .

وتجدر الإشارة هنا ، الى أنه قد أنشئ عام ١٩٦٦ صندوق قروض البلديات والقرى ووضع له نظام خاص برأسمال قدره ثلاثة ملايين دينار لمنح البلديات ومجالس القرى القروض التى تحتاج اليها .

٥ - إدارة الافراد فى البلديات :

يضع وزير الشؤون البلدية والقروية بموافقة مجلس الوزراء أنظمة لموظفى البلديات ومستخدميها ينص فيها على واجباتهم وكيفية تعيينهم وترقيتهم واجازاتهم واتخاذ الاجراءات التأديبية والعناية الطبية وتأمين حياتهم والتعويض عليهم .

ويمكن القول ان النظام الاردنى للخدمة البلدية اقرب مايكون الى النظام المنفصل من حيث حرية

السلطات المحلية في اختيار موظفيها ومستخدميها من البيئة المحلية والى النظام المتكامل من حيث تشابهه مع نظام الخدمة المدنية المطبق على موظفي الدولة ، وبخاصة تلك الأحكام التي تتناول شئون التقاعد والمعاشات والعلاوات وواجبات الموظفين والإجراءات التأديبية .

وطبقا لنظام موظفي البلديات رقم (١) لعام ١٩٥٥ فإن موظفي البلديات ينقسمون الى ثلاثة أقسام :

✳ موظفي الصنف الثاني ويتم تعيينهم بقرار من المجلس البلدى وموافقة وزير الشئون البلدية .

✳ موظفوا الصنف الثاني ويتم تعيينهم بقرار من المجلس البلدى وموافقة الحاكم الإداري المختص .

✳ الموظفين غير المصنفين وتسرى عليهم القواعد المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية .

وفيما يتعلق بتدريب موظفي البلديات ، تقوم وزارة البلديات والقرى بالتعاون مع جهات أخرى كمعهد الإدارة العامة وديوان الموظفين ، بتنظيم بعض الدورات الفنية والإدارية والتي بلغت الآن دورتين تدريبيتين فقط .

٦ - العلاقات المركزية والمحلية :

تتمثل جوانب العلاقة المركزية بالسلطات المحلية فيما يلي :

(١) الرقابة المركزية وتأخذ الصور التالية :

● الرقابة السياسية (البرلمان) .

● الرقابة القضائية .

● الرقابة الإدارية وتشمل الاتى :

✳ الرقابة على المجالس المحلية ذاتها كحل المجالس المحلية وتعيين بدل منها .

✳ الرقابة على أعضاء المجالس المحلية ورؤسائها ، ويتمثل ذلك في تعيين بعض الأعضاء وتعيين رؤساء المجالس وإقالتهم أو وقفهم .

✳ الرقابة على أعمال المجالس المحلية وتتضمن الموافقة المسبقة واللاحقة على قرارات المحليات كما تشمل أيضا الرقابة المالية والتفتيش على الموازنات المحلية وأوجه الانفاق والإيراد ، الى جانب الرقابة على شئون الموظفين من حيث موافقة السلطة المركزية على تعيينهم أو إقالتهم .

(ب) الخدمات المركزية للسلطات المحلية وتمثل في :

✳ الخدمات المالية كتحويل الضرائب نيابة عن المجالس المحلية مع توفير مصادر الاقتراض .

✳ الخدمات ذات الطبيعة الفنية ، وتمثل في تأمين حصول السلطات المحلية على خبرة الأجهزة المتخصصة في مجالات التعمير والمجاري والكهرباء والمياه .

✳ الخدمات المتعلقة بشئون موظفي المحليات وتشمل تدريبهم ومساواتهم فيما يتعلق بالرواتب والحوافز .

✳ الخدمات العامة وتشمل تنظيم المؤتمرات والندوات والحلقات الدراسية . وتؤدي هذه الخدمات المتنوعة عن طريق جهات متعددة مثل وزارة الشئون البلدية والقروية وصندوق قرض البلديات والقرى ووزارة المالية ومعهد الإدارة العامة ووزارة الداخلية وجهات أخرى كل في مجال اختصاصه .

خامسا - نتائج الدراسة :

استهدفت الدراسة كما سبق تحليل نظام الإدارة المحلية في الأردن رغبة في المساهمة في التغلب على المشكلات التي يعاني منها ذلك النظام .

هذا ولقد كشفت نتائج الدراسة التحليلية الميدانية للنظام عن عديد من المشكلات الهامة نعرضها على النحو التالي :

١ - المشكلات الخاصة بالوحدات البلدية والقروية .

تواجه الوحدات المحلية محل البحث مجموعة من المشكلات التي نعرض لأهمها على الشكل التالي :

- (أ) تفاوت أحجام الوحدات البلدية بعضها البعض ، والوحدات القروية بعضها البعض .
- (ب) تفاوت نطاق الوحدات البلدية .
- (ج) تفاوت الموارد المالية للوحدات البلدية .

٢ - المشكلات الخاصة بتشكيل المجالس البلدية والقروية .

وفي هذا المجال كشفت نتائج الدراسة عن الحقائق التالية :

- (أ) ضعف وعي الناخب والمرشح للعضوية أدى الى تشكيل مجالس محلية غير قادرة على التصدي للمشكلات التي تعاني منها المحليات .
- (ب) سيطرة النزاعات القبلية والعشائرية على أسلوب تشكيل المجالس المحلية ورئاستها .
- (ج) عجز القوانين الحالية للإدارة المحلية عن توفير المناخ المناسب لتكوين مجالس محلية فعالة وذات كفاءة ، بسبب عدم وجود الضمانات الكفيلة بتمثيل كافة الفئات والطوائف المحلية في تركيبة المجلس المحلي ، ويرجع ذلك لأكثر من سبب منها :

- * صغر حجم العضوية في المجالس المحلية .
- * مجانية العضوية المؤدية الى عزوف الفئات الشابة عن المشاركة في العمل المحلي .

٣ - المشكلات الخاصة باختصاصات المجالس المحلية (البلدية والقروية) وفي هذا المجال كشفت نتائج الدراسة عن الحقائق التالية :

(أ) ضالة الاختصاصات الممنوحة للمجالس المحلية .

(ب) سوء توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والمجالس المحلية .

(ج) الاختصاصات المحلية أكبر من قدرة المحليات المالية .

(د) الاختصاصات المحلية أكبر من الإمكانيات الإدارية والفنية للمحليات .

٤ - المشكلات الخاصة بالتمويل المحلي للمجالس البلدية والقروية .

وفي هذا المجال كشفت نتائج الدراسة عن الحقائق التالية :

- (أ) ضالة حجم الموارد المالية والمحلية .
- (ب) ضعف الإعانات الحكومية للمحليات .
- (ج) تعدد أنواع الموارد المحلية الذي ينعكس على كفاءة التحصيل وارتفاع تكلفته مع إمكانية التهرب اعتقاداً من المكلف بنقل العبء وعدم عدالته .

(د) عدم مرونة النظام المالي المحلي بسبب اعتبار الضرائب العقارية المورد المحلي الأصلي رغم اتصافها بالجمود والثبات .

(هـ) سيطرة الحكومة المركزية على التمويل المحلي المتمثلة في تحديد أنواع ومقادير الضرائب والرسوم والعوائد المحلية ، وحقوق الرقابة التصديق على التصرفات المالية للمحليات ، مع احتكارها لأهم المصادر التمويلية وأكثرها وفرة كضريبة الشركات والدخل والجمارك دون أن يكون للمحليات أي نصيب فيها .

أما الميزانيات المحلية ، فإنها تعاني من المشكلات التالية :

* عدم دقة أو وضوح البيانات والأرقام الواردة فيها .

* الأجهزة المالية لمعظم البلديات غير مؤهلة للقيام بمهمة إعداد الميزانيات .

* بطء وطول الإجراءات المصاحبة لإعداد وتنفيذ الميزانيات .

* عدم بناء الميزانيات المحلية على أساس معدلات أداء موضوعة مقدما .

* مشكلة تدوير جميع البقايا من الميزانيات السابقة الى الميزانيات اللاحقة بسبب طول الإجراءات المتبعة في هذا الشأن .

هـ - المشكلات الخاصة بإدارة الأفراد في البلديات .

وفي هذا المجال كشفت نتائج الدراسة عن الحقائق التالية :

(أ) تصارع الاعضاء والجماعات المحلية على تعيين أقرابهم وأصدقائهم جعل الأسلوب الحالي في تعيين الموظفين غير مناسب لعملية التنمية المحلية .
(ب) أن أغلبية البلديات وخاصة الصغيرة والحديثة منها ، تعاني من مشكلة نقص الموظفين بسبب محدودية مواردها الذاتية .

(ج) ونتيجة لما سبق أصبحت هذه البلديات غير قادرة على استخدام الكفاءات الفنية والإدارية ، بسبب ميل هذه الكفاءات للعمل في الجهاز الحكومي والمدن الكبرى لضمان فرص وحوافز أكثر وأشمل .

(د) ضعف الإحساس بالعمل المحلي لدى الموظفين ، الناشئ عن نقل كافة الخلافات العائلية إلى داخل الأجهزة العاملة بالمحليات بأشخاص أبنائها الموظفين .

(هـ) ضعف فرص الترفيع المتاحة لموظفي البلديات ، بسبب عدم التكافؤ في عدد فرص الترفيع في البلديات الصغيرة والحديثة مع تلك الفرص المتاحة أمام موظفي البلديات الكبيرة ذات الإمكانيات المالية الضخمة .

(و) ضعف الحوافز الناتج عن القصور المالي والحضاري لمعظم البلديات وخاصة الصغيرة منها والحديثة .

(ز) قصور البرامج التدريبية للموظفين ، بسبب عدم وجود خطط واضحة وسليمة للتدريب في مجال الإدارة المحلية ككل .

٦ - المشكلات الخاصة بالعلاقات المركزية والمحلية :

وفي هذا المجال كشفت الدراسة التحليلية عن الحقائق التالية :

(أ) المغالاة الشديدة في رقابة السلطة المركزية .

(ب) ضعف تعاون أجهزة الوزارات العاملة في الوحدات الإدارية مع المجالس المحلية .

(ج) تعدد جهات الرقابة والإشراف (وزارتا : الداخلية ، والشئون البلدية والقروية) .

(د) انفصام العلاقة بين المجالس البلدية والقروية بعضها البعض .

(هـ) ضعف المشاركة الشعبية في أعمال الإدارة المحلية .

سادسا - التوصيات :

تجىء التوصيات التي يقترحها الباحث في نهاية بحثه انعكاسا طبيعيا لما كشفت عنه نتائج الدراسة من مشكلات ، ومن ثم فإن الباحث يقترح ما يلي من توصيات أملا في أن يؤدي الأخذ بها إلى علاج المشكلات التي يعاني منها النظام المحلي .

وغيما يلي عرض موجز لتلك التوصيات .

١ - التوصيات الخاصة بالوحدات البلدية والقروية .

(أ) عدم التوسع في إنشاء الوحدات البلدية ، إلا بعد التأكد من صلاحية البلدة من ناحية الحجم والنطاق والقدرة المالية وباقي العوامل الأخرى لأن تكون وحدة بلدية . مع تجميع الوحدات البلدية الصغيرة في نطاق وحدة محلية واحدة وفي نطاق سلطة محلية واحدة .

(ب) تجميع الوحدات القروية الصغيرة والمتجاورة في نطاق وحدة قروية واحدة بهدف التغلب على صغر حجم ونطاق الوحدات القروية مع تجميع القرى والوحدات العشائرية الصغيرة والمتجاورة والتي تدار بالأسلوب المركزي في نطاق وحدة محلية واحدة .

(ج) إنشاء وحدة محلية على مستوى المحافظة لإدارة الخدمات المحلية التي تعجز عن إدارتها الوحدات البلدية والقروية بإمكانياتها الحالية المحدودة . على أن تكون العلاقة بين هذه الوحدة العليا المقترحة وباقي الوحدات البلدية

والقروية الواقعة في نطاقها هلاقة هرمية ، بحيث تكون المحافظة مسئولة عن كافة الوحدات الواقعة في نطاقها .

٢ - التوصيات الخاصة بتشكيل المجالس البلدية والقروية وسير العمل فيها :

(١) التأكيد على انتخاب كافة أعضاء المجالس المحلية بالطريق الحر المباشر ومن بين كافة الفئات والطوائف في المجتمع المحلي .

(ب) أن يتم انتخاب رئيس المجلس المحلي من بين الأعضاء وبواسطة ودون تدخل وزارة الشئون البلدية .

(ج) تشكيل مجلس محلي على مستوى المحافظة من بين أعضاء المحليات (الواقعة في نطاقها) ورؤساء فروع الأجهزة المركزية وذلك بصفة مؤقتة .

(د) أن يكون رئيس المجلس المحلي للمحافظة معيناً من قبل السلطة المركزية .

(هـ) الإبقاء على المدة الحالية للعضوية في البلديات ، مع رفع المدة الحالية للعضوية في المجالس القروية (٣ سنوات) الى أربع سنوات أسوة بالبلديات .

(و) اعطاء الحق في الانتخاب لمن بلغ الثامنة عشرة من العمر للجنسين على حد سواء .

(ز) منح أعضاء المجالس البلدية مقابل مادي يكون بدل حضور الجلسات .

(ح) النص على ضرورة تشكيل اللجان الدائمة داخل المجالس المحلية وبصفة الزامية .

(ط) اعداد جدول أعمال المجلس المحلي عن طريق لجنة محلية مع ابلاغ الاعضاء به قبل مدة مناسبة من اجتماع المجلس التالي .

(ي) ألا يزيد اجتماع المجلس المحلي (البلدي) عن مرة واحدة في الشهر .

(ك) أن تكون جلسات المجالس المحلية علنية .

٣ - التوصيات الخاصة باختصاصات المجالس المحلية :

(١) تحديد اختصاصات المجالس المحلية على سبيل الحصر من الناحية الموضوعية وليس من الناحية الشكلية كما هو متبع حالياً .

(ب) تخصيص كل نوع من الوحدات المحلية (البلدية والقروية) بحجم ونوعية معينة من الاختصاصات طبقاً لطبيعة وظروف كل منها وصلاته القانونية .

(ج) تفاوت الوحدات البلدية من ناحية الحجم والتطاق والقدرة المالية ، يفرض أن يكون هناك تفاوت في قدر الاختصاصات التي تمنح لهذه الوحدات وهو ما يحققه اتباع أسلوب الاختصاصات الإلزامية والاختصاصات الاختيارية .

(د) وضع برامج زمنية محددة لنقل الاختصاصات من فروع الأجهزة المركزية الى المجلس المحلي للمحافظة ، بالإضافة الى وضع برامج محددة لتدعيم استقلال المحافظات كوحدات محلية عليا .

٤ - التوصيات الخاصة بالتمويل المحلي :

(١) ان تتضمن التشريعات المنظمة لعمل المجالس البلدية والقروية ما يسمح للمجالس بالحصول على كافة الموارد ذات الطابع المحلي .

(ب) أن يسمح للمحليات بالحصول على نسبة معينة من حصيلة بعض الضرائب والرسوم كضريبة الدخل والضرائب على القيم المنقولة والتركات ورسوم الجمارك .

(ج) أعضاء المجالس المحلية من رسوم الطوابع والجمارك والاستيراد عن أعمالها التي تستوجب ذلك .

(د) إلغاء الرسوم غير الاقتصادية كرسوم الحيوانات الضالة واقتناء الكلاب وغيرها .

(هـ) فرض الرسوم التي تتصف بسهولة تحصيلها مثل الرسوم على استهلاك التيار الكهربائي واستهلاك المياه .

(و) دفع غرامات المخالفات الى المجالس المحلية التي تقع المخالفة في منطقة عملها .

(ز) زيادة رأسمال صندوق قروض البلديات والقرى بمقدار مليون دينار سنويا من الحكومة ، ولمدة خمس سنوات على الأقل ، مع تخفيض الفائدة على قروض البلديات الى ٣٪ فقط ، وعلى قروض القرى الى ٢٪ .

(ح) تقديم اعانات مركزية عامة وسنوية الى كافة المجالس البلدية والقروية .

(ط) تقديم اعانات مركزية خاصة للوحدات المحلية الحديثة والفقيرة والتي لا تستطيع مواردنا انشاء أو تقديم الحد الأدنى من الخدمات الضرورية للمواطن المحلى كخدمات الماء والكهرباء .

٥ - التوصيات الخاصة بإدارة الافراد في البلديات :

(١) اتباع نظام الخدمة المتكامل لكل من موظفي السلطات المحلية والسلطة المركزية .

(ب) التمسك بقاعدة محلية الموظفين بصفة نسبية ، مع وضع وتحديد الشروط والمؤهلات المطلوبة لشغل أية وظيفة بشكل قاطع .

(ج) انشاء معهد للإدارة المحلية تكون مهمته رسم السياسة العامة للتدريب ، مع تنظيم وتنفيذ البرامج التدريبية اللازمة لأعضاء وموظفي المجالس محلى حد سواء .

٦ - التوصيات الخاصة بالعلاقات المركزية والمحلية :

(١) منح المجالس المزيد من اللامركزية التي يمكن أن يتحقق عن طريقها الحد من سلطة الحكومة المركزية، وذلك بأن تكون الرقابة محاطة بضمانات محددة منها : أن يتضمن قرار حل المجلس المحلى أسبابه مع تشكيل مجلس جديد خلال فترة قصيرة ، وأن تقتصر الرقابة المركزية على أعمال المجالس على نواحي الشرعية ، وأن تكون الرقابة من حيث المبدأ لاحقة .

(ب) انشاء جهاز مركزي للتخطيط والتنسيق تكون مهمته التنسيق بين خطط المجالس وخطط الأجهزة المركزية بفروعها المختلفة في الوحدات المحلية .

(ج) توحيد جهات الاشراف والرقابة بجهة واحدة هي وزارة الشؤون البلدية والقروية منعا للازدواجية والتضارب في التوجيهات والامور الصادرة من جهات مركزية متعددة .

(د) معاونة السلطات المركزية للمجالس المحلية في دراسة وتنمية الموارد المحلية ، مع توفير امكانيات التدريب لرفع كفاءة رؤساء وأعضاء المجالس ، وذلك بإنشاء معهد للإدارة المحلية كما سبق أن اشرنا .

(هـ) توثيق الصلة بين المجالس المحلية وبعضها البعض والمتجاورة منها بصفة خاصة ، يمكن أن تتحقق باتباع أحد أو كل الأساليب التالية :

● عقد مؤتمرات دورية مشتركة للمجالس المحلية في نطاق وحدة إدارية كالمحافظة مثلا .

● انشاء مشروعات مشتركة للمجالس المحلية والمتجاورة منها على وجه الخصوص .

● تطبيق فكرة انشاء سلطة محلية واحدة لعدد من المجالس المتجاورة .

(و) تحقيق المشاركة الشعبية في الإدارة المحلية يمكن أن يتحقق عن طريق :

● تمثيل كافة الفئات والمصالح المحلية في عضوية المجالس وبشكل عادل .

● استطلاع رأى مواطني المجالس فيما يتعلق بالمشروعات المزمع تنفيذها على المستوى المحلى .

● اشراكهم في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالموضوعات ذات الاهمية الخاصة عن طريق الاستفتاء .

تقييم دور أجهزة التدريب في قطاع الصناعة ف.ج.م.ع

قام باعداد هذا البحث محمد محمود عريشة
تحت اشراف الاستاذ الدكتور على عبد المجيد عبده
وزير الدولة للتنمية الادارية

التدريب ، والأساليب المستخدمة في كل مجال
من هذه المجالات .

٢ - تقييم الوضع الحالي لدور أجهزة التدريب
بالشركات في تخطيط وتنفيذ ومتابعة التدريب ،
والأساليب المستخدمة في ضوء الاسس العلمية
لتخطيط وتنفيذ ومتابعة التدريب .

٣ - تقديم اقتراحات وتوصيات لتطوير
اساليب عمل أجهزة التدريب بالشركات بما يمكن
من تحقيق النتائج الايجابية المستهدفة من التدريب،
وبما يمكن من تطوير العمل التدريبي بقطاع
الصناعة .

٤ - توصيف وتقييم الوضع الحالي لأجهزة
التدريب بالشركات من حيث التنظيم والامكانيات
المالية والبشرية .

٥ - اقتراح نمط لاعادة تنظيم وظيفية التدريب
بالنسبة للشركات الداخلة في نطاق قطاعى واحد

يتمثل موضوع البحث في تقييم دور أجهزة
التدريب في قطاع الصناعة في جمهورية مصر
العربية .

وتتبع أهمية البحث من الاسباب التالية :

١ - أهمية التدريب باعتباره من الوسائل
الهامة الهادفة الى زيادة مقدره الافراد على
العمل ، ومن ثم رفع الكفاءة الانتاجية للمشروعات .

٢ - حيوية الاسس العلمية للتدريب في تخطيط
وتنفيذ ومتابعة النشاط التدريبي بالشركات .

٣ - وجود مشكلات ومعوقات تحول دون
التطبيق العلمى الكفاء أو عدم التطبيق لهذه
الاسس العلمية في القطاع موضع الدراسة .

وتمثلت اهداف البحث فيما يلى :

١ - توصيف الوضع الحالي لدور أجهزة
التدريب بالشركات في تخطيط وتنفيذ ومتابعة

بما يحقق الاستثمار الصحيح للامكانيات والموارد التدريبية ، وصولا الى الاهداف الانتاجية المرجوة.

ويتضمن البحث خمسة ابواب عدا المقدمة .

يتضمن الباب الاول : دور اجهزة التدريب بالشركات في التخطيط للتدريب :

وقد تناول الباحث في هذا الباب توصيف وتقييم دور اجهزة التدريب بالشركات في تحديد الاحتياجات التدريبية ، اعداد الخطة التدريبية وميزانية التدريب ، واعداد وتوفير المدربين ومستلزمات التدريب .

وفيما يلي اهم النتائج والتوصيات التي تم التوصل اليها :

اولا : تحديد الاحتياجات التدريبية للعاملين بالشركات :

ثبت خطأ الفرض القائل بأن الشركات تتبع الاسلوب العلمي في تحديد الاحتياجات التدريبية ، فقد ظهرت النتائج التالية :

١ - لا يعكس تحديد الاحتياجات التدريبية للعاملين بالشركات للمشاكل والصعوبات التي يواجهها رؤساء الاقسام والادارات في العمل ، فقد تبين انه لا يتم التعرف على المشاكل والصعوبات التي يواجهها الرؤساء في العمل في ٧٦٪ من الشركات .

٢ - ان آراء العمال ومقترحاتهم ليست موضع اهتمام في تحديد الاحتياجات التدريبية ، فقد تبين انه لا يتم التعرف على شكاوى العاملين او اقتراحاتهم في ٩٢٪ من الشركات .

٣ - ان اجهزة التدريب في ٨٤٪ من الشركات لا تقوم باى دراسات او بحوث تساعد في تحديد الاحتياجات التدريبية .

٤ - في جميع الشركات لا تستخدم اى بيانات عن معدلات الغياب ، معدلات التألف ، أو عطلات الآلات اثناء تحديد الاحتياجات التدريبية للعاملين .

وقد قدم الباحث أسلوبا مقترحاً لتحديد الاحتياجات التدريبية للعاملين بالشركات .

ويقوم الاسلوب المقترح على التفرقة بين نوعين من الاحتياجات التدريبية هما الاحتياجات التدريبية قصيرة الاجل والاحتياجات التدريبية طويلة الاجل . وقد عرض الباحث اسلوب تحديد كل منهما .

ثانيا : اعداد الخطة التدريبية وميزانية التدريب :

١ - ثبت خطأ الفرض القائل بأنه يتم اعداد خطط تدريبية في جميع الشركات على اساس مخطط مدروس ، فقد تبين انه لا يتم اعداد خطة تدريبية في ٢٤٪ من الشركات ، وفي ٧٦٪ من الشركات يتم اعداد خطة تدريبية ، ولكن في معظم هذه الشركات يتم اعداد الخطة بطريقة غير مدروسة لا تقوم على اساس سليم .

٢ - خطأ الفرض القائل بوجود تنسيق بين الشركات في مجال التدريب .

فقد تبين انه لا يوجد نمط موحد للاتصال بين الشركات ، وان الاتصالات التي تتم في حالات محدودة ، تتم بالاعتماد على العلاقات الشخصية الفردية .

٣ - خطأ الفرض القائل بأنه يتم اعداد ميزانية مخططة مستقلة للتدريب في الشركات . فقد تبين انه في ٦٤٪ من الشركات لا يتم اعداد ميزانية للتدريب ، وفي ٣٦٪ من الشركات يحدد رقم جزافي للانفاق على التدريب دون الاستناد الى اساس او منطق معين .

وقد عرض الباحث تصور مقترح لاعداد الخطط التدريبية بالشركات ، كما بين الباحث كيفية تحقيق التنسيق في مجال التدريب بين الشركات الداخلة في نطاق قطاع واحد ، بما يمكن من حسن استخدام الامكانيات التدريبية المتاحة .

وعرض الباحث ايضا تصوره بالنسبة لاساس

اعداد ميزانية التدريب والبنود التي يجب أن تتضمنها .

ثالثا : اعداد وتوفير المدربين ومستلزمات التدريب:

١ — ثبت خطأ الفرض القائل بأن أجهزة التدريب بالشركات تستعين بمدربين تم اعدادهم اعدادا سليما للعمل التدريبي . فقد تبين ما يلي :

١ — أن ٨٠٪ من الشركات تستعين بالمشرفين والرؤساء للعمل كمدرسين ، ولكن دون أن يتم اعدادهم لذلك .

(ب) لا توجد شروط موضوعية محددة تراعى في اختيار المشرفين والرؤساء الذين تتم الاستعانة بهم في تنفيذ البرامج التدريبية .

(ج) أن الشركات لا تراعى الدقة في اختيار المحاضرين والمدربين الذين تتم الاستعانة بهم من جهات خارجية ، حيث يتم الاختيار على اساس شخصية بحتة .

٢ — ثبت خطأ الفرض القائل بأن التسهيلات والامكانيات اللازمة للتدريب متوافرة في جميع الشركات . فقد تبين أن ٣٢٪ من الشركات توجد بها قاعات مخصصة للتدريب . وأن ٤٠٪ من الشركات لا يوجد لديها وسائل ايضاح . وقد عرض الباحث اسلوبا مقترحا يبين كيفية اعداد وتوفير المدربين الذين يستعان بهم في تنفيذ البرامج التدريبية التي تنفذ بالشركات .

كذلك عرض الباحث تصوره لكيفية تحقيق التعاون بين الشركات الداخلة في نطاق قطاعي واحد في توفير استخدام وسائل الايضاح .

ويتضمن الباب الثاني : دور أجهزة التدريب بالشركات في تنفيذ التدريب :

وقد تناول الباحث في هذا الباب توصيف وتقييم دور أجهزة التدريب بالشركات في تصميم البرامج واعداد المادة التدريبية . ثم توصيف وتقييم دور أجهزة التدريب بالشركات في تنفيذ التدريب .

وفيما يلي اهم النتائج والتوصيات التي تم التوصل اليها :

اولا : تصميم البرامج واعداد المادة التدريبية :

١ — تبين خطأ الفرض القائل بأنه يتم اعداد التصميم الدقيق المتكامل لبرامج التدريب التي تنفذ داخليا بالشركات . فقد تبين أن أجهزة التدريب بالشركات تتولى تصميم البرامج التدريبية في ٦٨٪ من الشركات ولكن التصميم الذي يتم اعداده في هذه الحالات لا يمكن أن يكون دقيقا حيث أنه لا يوجد بأجهزة التدريب بالشركات حاليا العاملون الذين تتوافر لديهم المؤهلات العلمية التي تمكنهم من اعداد تصميم دقيق متكامل للبرنامج التدريبي .

٢ — ثبت خطأ الفرض القائل بأنه يوجد بالشركات أسس منظمة تحدد الجهة التي تتولى اعداد المادة التدريبية للبرامج التي تنفذ داخليا بالشركات والجهة التي تتولى مراجعتها . فقد تبين أنه في ٢٤٪ من الشركات ليس لجهاز التدريب دور في اعداد المادة التدريبية ، وفي ٦٤٪ من الشركات يقوم الجهاز بمراجعة المادة التدريبية . ونظرا لان اعداد التصميم الدقيق المتكامل للبرنامج التدريبي يعد من العوامل الأساسية المؤثرة في درجة تحقيق البرنامج لاهدافه ، ونظرا لأن غالبية الشركات لا تتيح لها امكانياتها الاحتفاظ بفريق من المصممين الكفاء بصفة مستمرة . لذلك يوصى الباحث بتكوين فريق من المصممين الكفاء للشركات الداخلة في نطاق قطاعي واحد . ويوجد هذا الفريق في إحدى الشركات على أن توزع تكاليف الاحتفاظ به على الشركات الداخلة في نطاق القطاع .

وبالنسبة لاعداد المادة التدريبية فقد عرض الباحث اسلوبا مقترحا لذلك .

ثانيا : تنفيذ التدريب :

١ — ثبت خطأ الفرض القائل بأنه يوجد بالشركات أسس منظمة تحدد الاجراءات والموامل

من هذه الاتصالات هو اخطار الرئيس التنفيذي
بنتيجة المتدرب في البرنامج .

٢ - ثبت خطأ فرض القائل بأنه توجد
بالشركات نظم موضوعية لتقييم التدريب وقياس
نتائج طبقا للاسس والمبادئ العلمية السليمة
مقد تبين ما يلي :

(ا) لا يتم تقييم التدريب في ٦٠٪ من الشركات .

(ب) اجابت ٤٠٪ من الشركات بأنه يتم تقييم
التدريب بها . ولكن يتم التقييم في هذه الشركات
على اساس عدد العاملين الذين تم تدريبهم مقارنا
بالخطة ، والبرامج التي تم تنفيذها مقارنة بالخطة .

(ج) لا يتم تحديد مدى فاعلية البرامج التدريبية
في تحقيق الاهداف المطلوبة من التدريب في أى
شركة من الشركات .

وقد عرض الباحث اسلوبا مقترحا لمتابعة
التدريب يتضمن متابعة البرنامج اثناء التنفيذ ،
وكذلك متابعة التدريب اثناء تنفيذ البرنامج وبعد
انتهاء التنفيذ وعودة المتدرب .

وعرض الباحث ايضا تصوره للمعايير الواجب
الاستناد اليها في تقييم التدريب والاسلوب الواجب
اتباعه في هذا الصدد .

ويتضمن الباب الرابع : تنظيم اجهزة التدريب
بالشركات : وقد قسمه الباحث الى فصلين تناول
في الفصل الاول التنظيم الحالى لاجهزة التدريب
بالشركات .

وفيما يلي يعرض الباحث اهم ما توصل اليه من
نتائج وتوصيات :

١ - عدم وضوح الهدف من انشاء جهاز
التدريب في معظم الشركات .

٢ - ان الجهاز دوره استشارى في ٩٢٪ من
الشركات . وفي ٨٪ من الشركات يجمع الجهاز
بين الدورين الاستشارى والتنفيذى .

التي يجب مراعاتها في تنفيذ برامج التدريب .
مقد تبين انه لا توجد أسس تحدد طريقة ترشيح
المتدربين ، او تحدد الجهة المسؤولة عن الترشيح .
كذلك تبين عدم وجود اساس ينظم تفرغ المتدربين
اثناء تنفيذ البرامج الداخلية او الخارجية .

٢ - ثبت خطأ الفرض القائل بأنه يتم ربط
التدريب في الشركات بنظام مخطط للحوافز . فقد
تبين انه في ٤٠٪ من الشركات يرتبط التدريب
بالاستفادة الشخصية فقط ، وفي ٢٤٪ من
الشركات لا يكون للتدريب أى تأثير مادى او غير
مادى على التدريب . وقد عرض الباحث تصوره
للدور الواجب ان تقوم به اجهزة التدريب بالشركة
في مرحلة تنفيذ التدريب . وعرض الباحث ايضا
نظاما مقترحا لحوافز التدريب .

وتضمن الباب الثالث : دور اجهزة التدريب
بالشركات في متابعة وتقييم التدريب :

وقد تناول الباحث في هذا الباب توصيف وتقييم
دور اجهزة التدريب بالشركات في متابعة التدريب
وتقييم نتائجه .

وفيما يلي اهم النتائج والتوصيات التي تم
التوصل اليها :

١ - ثبت خطأ الفرض القائل بأنه يوجد
بالشركات نظام لمتابعة التدريب يكفل تحقيق
المتابعة باسلوب علمى جاد . فقد تبين ما يلي :

(ا) لا تتم أى اتصالات مع المتدربين اثناء تنفيذ
البرامج التدريبية .

(ب) تتركز متابعة التدريب خلال البرنامج على
متابعة مدى مواظبة المتدرب على حضور ساعات
البرنامج فقط .

(ج) لا يتم أى اتصال بالمتدرب بعد انتهاء
البرنامج في ٧٦٪ من الشركات .

(د) في ٦٨٪ من الشركات يتم اتصال بالرئيس
التنفيذى للمتدرب بعد انتهاء البرنامج ولكن الهدف

٣ — أن الجهاز لا يمارس بعض الاختصاصات الأساسية ، كما أن الجهاز يواجه عددا من الصعوبات والمعوقات في ممارسته العلمية لاختصاصاته .

٤ — عدم اكتمال التنظيم الداخلى للجهاز ، ذلك أن غالبية التنظيمات لا تعبر عن الوضع الحقيقى ولا تعكس مسميات الاجهزة .

٥ — عدم كفاية العدد الحالى للعاملين فى اجهزة التدريب فى ٦٤ ٪ من الشركات ، وانخفاض نسبة العاملين بالاجهزة من المؤهلات العالية الى ٣٣ ٪ من العاملين . وفضلا عن ذلك فان المشرفين على اجهزة التدريب فى ٥٢ ٪ من الشركات ليس لديهم الرغبة فى العمل بجهاز التدريب .

ولذلك يوصى الباحث بما يلى :

١ — مراجعة التنظيمات الحالية لأجهزة التدريب بالشركات ووضع تنظيمات جديدة يراعى أن تكون نابعة من حجم اختصاصات الجهاز وبما يتفق مع ظروف كل شركة .

٢ — اعادة النظر فى عدد العاملين باجهزة التدريب بالشركات ومؤهلاتهم العلمية ، وأن يتم تدعيم الجهاز بعدد اكبر من الامراء بما يتفق

مع ظروف كل شركة . كما يوصى الباحث بضرورة اعادة النظر فى المشرفين على اجهزة التدريب بالشركات ، وأن يراعى فى المشرف على الجهاز ضرورة ايمانه واقتنصاعه بالتدريب والمساهمة بالاسس العلمية للنواحي المتصلة بالتدريب .

وتضمن الفصل الثانى : نمطا تنظيميا مقترحا لوظيفة التدريب : ويقوم النمط التنظيمى المقترح على اساس أن يكون هناك جهاز للتدريب فى كل شركة من الشركات ، وأن تشكل الشركات الداخلة فى نطاق قطاعى واحد لجنة تدريب قطاعية ، وتشكل اللجنة المقترحة من رؤساء اجهزة التدريب بالشركات الداخلة فى نطاق القطاع .

ويوفر النمط التنظيمى المقترح اساسا منظما للاتصال بين الشركات التى تدخل فى نطاق قطاعى واحد بما يمنع الازدواج والتكرار فى العمل التدريبى ، وبما يحقق الاستخدام الامثل للموارد والامكانيات التدريبية بالشركات .

وتضمن الباب الخامس : خاتمة وتوصيات البحث . وفى هذا الباب عرض الباحث ملخصا لنتائج البحث والتوصيات المقترحة لتطوير العمل التدريبى فى الشركات الداخلة فى نطاق قطاع الصناعة .

كم عمرك !

لا بشيخ احد لمجرد انه عاش عددا من السنين ، فالناس يشيخون فقط حين يهجرون افكارهم ، ان مرور السنين قد يفيضن الجسد ولكن فقد الاهتمام انما يفيضن الروح ... فالقلق والشك وانعدام الثقة بالنفس والخوف والياس ... هذه كلها هى السنوات الطويلة التى تحنى الرأس وتعيد النفس المتولبة الى التراب ، ومهما كانت سنوات العمر فى قلب كل شخص حب المغامرة وتحدى الاحداث والرغبة العارمة لكل جديد ولذعة الحياة .

فانت صغير بقدر عقيدتك وعجوز بقدر شكوكك ، صغير بقدر ثقتك بنفسك وعجوز بقدر مخاوفك ، صغير بقدر املك وعجوز بقدر ياسك ... وتذكر ان بداخل قلبك آلة تسجيل .. وطالما أنها تتسلم رسالات الجمال والامل والرح والشفاعة فانت صغير... . وحين تنقطع الاسلاك ويتغنى قلبك بجليد التشاؤم وتلوج اليأس فحينئذ فقط تصبح هجوزا .

تخطيط وإدارة المستوطنات البشرية

The Planning and Management of Human Settlements,
IULA — 1975 - 110 p.

م. صبحي محرم

مقدمة :

أعدت هذه الدراسة بواسطة فريق من خبراء الاتحاد الدولي للسلطات المحلية (أيولا) لتقديمها الى مؤتمر الأمم المتحدة حول المستوطنات البشرية الذي عقد في أوائل شهر يونية ١٩٧٦ في مدينة فانكوفر بكندا . وقد رأى الاتحاد الدولي للسلطات المحلية أن يسهم بهذه الدراسة في المؤتمر بناء على تكليف من الأمم المتحدة انطلاقاً من حقيقة أن تخطيط وإدارة المستوطنات البشرية عملية وثيقة الصلة بالحكم المحلي ، بل أنها تشكل أساس قياس مدى نجاح أو فشل نظام الحكم المحلي .

فالمستوطنات البشرية هي تلك الأماكن التي يتخذها الإنسان موطناً وسكناً له ، ومكاناً لعمله ولهوه ، لذلك فإنه يجب أن تخطط وتدار بأسلوب يشعر معه المواطن أنه جزء في القرارات المتعلقة ببيئته ، وليس متفرجاً على تلك القوى الخارجية التي تصنع وتتخذ القرار المؤثر في حياته .

وتنقسم هذه الدراسة الى أربعة أقسام رئيسية على النحو التالي :

١ - الإنسان والمستوطنات البشرية :

يرى فريق خبراء الاتحاد الدولي للسلطات المحلية الذي أعد هذه الدراسة أن هدف أي حكومة ينبغي أن يكون خدمة شعبها ، ولا يتحقق هذا الهدف بمفهومه الواسع العريض إلا إذا أمن كل فرد من أفراد هذا الشعب على يومه وغده ، وبذلكت الحكومة جهداً مستمراً لا يعرف الكلل أو الملل لتحسين نوعية الحياة اليومية لمواطنيها . ولا يمكن لأي حكومة أن تحقق مبتغاها هذا إلا باثراك شعبها مشاركة فعالة في صنع حياته ومستقبله ، وبإتاحة الفرصة له لكي يستغل طاقاته وإمكانياته الكامنة أقصى واحسن استغلال من أجل تحسين مستوى حياته ومعيشته . وعلى هذا الأساس فإن من رأى فريق الخبراء أن الفكرة الأساسية التي ينبغي أن تكون محور اهتمام مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية هي العنصر الإنساني في عملية تخطيط وإدارة المستوطنات البشرية ، أو بعبارة أخرى ، يجب أن يستهدف تخطيط وإدارة أي مجتمع أن يلبي القيم الإنسانية لأفراده ، وأن يحقق آمالهم وأمانهم ما دامت لا تتعارض مع احتياجات المجتمع .

٢ - الحكم المحلى والمستوطنات البشرية :

تؤكد هذه الدراسة حقيقة ان هناك ارتباطا عضويا بين وجود نظام فعال للحكم المحلى ، وازدهار وتقدم المستوطنات البشرية ، فبدون قيام هذا النظام تصبح ادارة المستوطنات البشرية عبئا ينوء به كاهل الحكومة المركزية ، كما أنه سوف يسفر عن أغرقها بتفاصيل لانهاية لا قبل لها بالببت فيها بشكل سريع وحاسم فضلا عن أنه سوف يشغلها عن مهامها القومية ، اذا أضفنا الى كل هذا أن الاستجابة والتجاوب بين المواطنين في مختلف أرجاء الدولة وحكومتهم المركزية في العاصمة ستكون ضعيفة ، ان لم تكن في حقيقة الامر معدومة لادركنا مدى أهمية وجود نظام فعال للحكم المحلى بالنسبة لتخطيط وادارة المستوطنات البشرية .

وفي نهاية هذا الفصل يطالب فريق الخبراء بضرورة تدعيم نظام الحكم المحلى ، ومنحه سلطات واختصاصات حقيقية ، وموارد مالية كافية وثابتة ، وأجهزة ادارية كفؤة حتى يمكن أن يساهم في تحقيق آمال المواطنين بخلق مستوطنات بشرية صالحة لسكنهم وعملهم ولهم .

٣ - المشاركة الشعبية والمستوطنات البشرية :

أما الجزء الثالث من هذه الدراسة فيعرض لموضوع المشاركة الشعبية والمستوطنات البشرية . وهو موضوع لصيق الصلة بالموضوع الذى سبقه ، إذ أن الحكم المحلى أداة من أدوات تحقيق المشاركة الشعبية الفعالة في تخطيط وادارة المجتمعات المحلية . وبعد أن نستعرض أساليب وطرق المشاركة الشعبية ومدى فعالية كل منها ، تؤكد الدراسة على ضرورة توسيع نطاق المشاركة الشعبية ، بحيث تغطى جميع الأنشطة الحكومية ، وعلى أن تكون ابتداء من المراحل الأولى لعملية التخطيط ثم انتقالا الى عملية التنفيذ ، وانتهاء بتولى الادارة اليومية لما ينفذ من مشروعات ووحدات .

ويتعرض هذا الجزء من الدراسة أيضا لجانب آخر من جوانب المشاركة الشعبية ، وهو أثر

وتأثير كل من متخذى القرارات والقاعدة الجماهيرية العريضة على الآخر ، وفائدة التفاعل بينهما ، وحتمية خلق وسائل اتصال ثنائية بين المخططين ، وأعضاء المجلس المحلى المنتخبين ، والجماعات المنظمة الأخرى داخل المجتمع المحلى ، والأفراد على اتساع قاعدتهم العريضة في المجتمع .

٤ - سياسات استخدامات الأراضي والمستوطنات البشرية :

ويتناول الجزء الرابع والآخر من هذه الدراسة سياسات استخدامات الأراضي في الدول المختلفة ، وتبين الدراسة أن هذه السياسات تشكل عقبة كؤودا في عديد من الدول في طريق تخطيط وادارة المستوطنات البشرية . وتوصى الدراسة بأن التخطيط الكفء والادارة السليمة للمستوطنات البشرية تتطلب سياسة استخدامات للأراضي تحقق توفير الأرض في الوقت المناسب لتلبية حاجات المجتمع ، على أن توزع أعباء ومزايا تحقيق هذا المطلب على جميع أفراد المجتمع المحلى - الذين يتأثرون تأثيرا مباشرا بهذا العمل - بالتساوى .

وبعد ..

إذا كانت هذه الدراسة تقع في ١١٠ صفحات ، فإن هذا لا يعنى أنه كان يعوزها العمق أو ينقصها الشمول ، بل يمكننى أن أقرر ، بلا مغالاة ، أن هذه الدراسة تتصف بهاتين الصفتين ، وقد عودنا الاتحاد الدولى للسلطات المحلية أن يقدم لنا بين الحين والآخر دراسات متأنية وعميقة في الجوانب المختلفة للحكم المحلى ، غدت بحق مراجع لا غنى عنها للباحثين والمتخصصين في هذا المجال . على أن مرد هذا التركيز في معالجة الموضوع ، رغم تعقده ، وتشعبه ، هو أن الدراسة تعتبر اسهاما في مؤتمر دولى كبير ، ضمن دراسات أخرى متعددة تتناول موضوع المستوطنات البشرية من زواياه وجوانبه المختلفة ، لذلك فقد قصرت على المبادئ العامة والاسس التى تحكم علاقة الحكم المحلى ودوره في تخطيط وادارة المستوطنات البشرية دون الدخول في التفاصيل الفنية ، والتطبيقات في دول العالم المختلفة .



**الندوة العربية الاولى
عن الصحافة والاعلام العمالي**

اهداف الندوة :

وقد حددت منظمة العمل العربية لهذه الندوة
الاهداف التالية :

— دعوة المشتركين فيها للاتفاق على خطوط
عريضة في مجال الصحافة العمالية والاعلام في
مجال العمل على المستوى العربي والتركيز على
القضايا التي تهم العامل العربي والوطن العربي،
من وجهة نظر ان العامل انسان له مشاكله
 واحتياجاته مثل اى مواطن ، ثم له قضايا مهنية

عقدت منظمة العمل العربية في الفترة من
١١ — ١٢ سبتمبر ١٩٧٦ بالقاهرة اول ندوة عن
الصحافة العمالية والاعلام العمالي ، وقد حضرها
ممثلون عن الدول العربية من بين العاملين في
الصحافة العمالية ، وفي أجهزة الاعلام المعنية
بمسائل العمل والعمال كالاذاعة والتلفزيون ،
كما حضرها ممثلون عن الصحف والمجلات العربية
المتخصصة في الاعلام العمالي ، وذلك بالاضافة
الى ممثلين لجامعة الدول العربية ، ومنظمة العمل
الدولية ، ومركز الدراسات الاعلامية للاسكان
والتنمية والتعمير .

التي ترتبط بعمله كما ترتبط بقضية الانتاج والتنمية . ومن هذا النوع الأخير قضايا الثقافة العمالية والتدريب المهني والأمن الصناعي والكفاية الانتاجية .

دور العمال فيها ، واهمية التدريب العصري لمواكبة التطورات التكنولوجية في الانتاج والتنمية وتوعية اطراف العمل بحقوقهم وواجباتهم .

— تبادل الرأي والوقوف على تجارب كل قطر عربي في مجال الصحافة العمالية والاعلام في مجال العمل ، بما يحقق الربط والتنسيق والتعاون بين الاجهزة العربية العاملة في هذا الميدان الهام ، وكذلك محاولة الخروج بتوصيات محدودة تحقق دعم دور الاجهزة العربية العاملة في هذا الميدان سواء على المستوى القطري أو على المستوى القومي .

— مناقشة ابعاد الدور الذي يمكن ان تقوم به منظمة العمل العربية في هذا المجال سواء على المستوى القطري أو على المستوى القومي انطلاقا من ميثاق العمل العربي ودستور منظمة العمل العربية .

وقد سار العمل بالندوة على اساس التواء محاضرة يعقبها مناقشة مفتوحة مع المحاضر عن موضوعها يلي ذلك قيام الخبراء ببلورة الاراء والمقترحات التي طرحت خلال الجلسة وقد اتبع نفس الامر عند عرض ومناقشة التقارير القطرية التي تتناول واقع الصحافة العمالية والاعلام في مجال العمل ثم جرى حوار حول هذه التقارير اعقبه بلورة وتقييم لما تضمنه التقرير وما ابرزته المناقشات حوله .

مفاهيم مشتركة :

وقد أسفرت مناقشات الندوة عن مبادئ هامة اتفق المجتمعون عليها هي :

اولا : اتفق المجتمعون على اهمية ابراز التنمية العربية الشاملة وضرورة التكامل الاقتصادي العربي ودور العمال الحاسم والحيوي فيهما ، وعلى أن الاعلام خادِم وحليف للتنمية ، وعلى أن مهام الاعلام العمالي ابراز خطط التنمية وابرار

ثانيا : ومثل هذا التطور الشامل والعلمي لمشاكل الاعلام عامة ، والصحافة العمالية بوجه خاص ، يبرز خطورة تفشي الامية كعائق ضخم في وجه نمو الصحافة العمالية ، واتفق المجتمعون على اهمية محو الامية ، وأنها لا تكون بمجرد تعليم الحروف الابجدية ولكن بمحو الامية بكافة اشكالها ، وأن النهوض حضاريا بالمجتمع العربي لا يكون الا بالمواجهة الثورية الشاملة لمشكلة الامية .

ثالثا : وقد برزت في المناقشات الحرة البناء للندوة اهمية حرية الاعلام والصحافة والحريات النقابية كشرط لبناء المواطن العربي ، ولدعم الحركة العمالية ودفع نشاطها الى الامام وان الاعلام العمالي وهو جزء من الاعلام العام لا يزدهر الا بازدهار الحريات العمالية ، وتعميق حرية الصحافة والاعلام لخدمة المجتمع والتنمية والتحرر ، ولزيد من التعبير عن القاعدة العمالية .

رابعا : واهتمت الندوة بابراز اهمية قيام الاعلام العمالي وخاصة الصحافة المكتوبة التي تصدر من المنظمات العمالية ، بدور فعال في معارك الاعلام ضد الصهيونية والامبريالية والاستعمار والاستغلال بجميع اشكالها ، وذلك باقامة جسر اعلامي عمالي مع النقابات العمالية المناظرة في الخارج ، عربيا وقطريا ، جماعيا وثائيا ، لتوضيح وجهة النظر العربية وتأكيد الحقوق الثابتة لشعب فلسطين ، وابرار التطورات الاجتماعية العربية الهامة ، والتقدم الحضاري العربي ، ولتصحيح الصورة العربية في الخارج وذلك ايمانا بما للاعلام الشعبي من اهمية تصحب الاعلام الرسمي وتوازيه وتعمقه ، وايمانا بما يستطيعه الاعلام النقابي العمالي من القيام بدور هام في كشف دور اسرائيل العدوانى الفاشي وفضح منظمات اسرائيل العمالية العنصرية .

واقع الاعلام العمالي ... الايجابيات والسلبيات:

ناقشت الندوة واقع الاعلام العمالي على مستوى الوطن العربي فلاحظت بارتياح بعض الايجابيات ، كما ناقشت بحرية وصراحة نواقص هذا الاعلام ، وبحثت في مقترحات علاج هذه النواقص والسلبيات .

وقد لاحظت الندوة في الايجابيات تزايدا في الاهتمام بالصحافة العمالية والاعلام في مجال العمل على المستوى القطري والقومي ، وتصميما على عبور فجوة التخلف في جميع مجالات الاعلام العمالي ، وادراكا لاهمية التنسيق بين الجهود المبذولة للنهوض به ، واستعدادا من المنظمات العربية المعنية وفي مقدمتها منظمة العمل العربية، والمنظمة العربية للتربية والعلوم والثقافة وادارة الاعلام بجامعة الدول العربية والمنظمات النقابية والشعبية كالاتحاد الدولي لنقابات العمال العرب والاتحاد العام للصحفيين العرب ، للمساهمة في برنامج عمل مكثف ومتكامل لتمكين الاعلام العمالي من اداء وظائفه الحيوية في خدمة العمال والحركة العمالية .

كما لاحظت الندوة في السلبيات ندرة المعلومات عن اوضاع الصحافة العمالية والاعلام العمالي بالراديو والتلفزيون ، وقصورا في تدفق المعلومات وفي تبادل الصحف العمالية وبرامج الراديو والتلفزيون الاعلامية بين اقطار الوطن العربي وكذلك تعثرا في توزيع الصحف العمالية ، الى جانب قلة الدراسات الميدانية والاحصاءات المتعلقة بالاعلام العمالي والدراسات الخاصة بتوزيع الصحف العمالية والاستماع والمشاهدة بالنسبة للبرامج العمالية في الراديو والتلفزيون ، ونفاوتا في القصور ومستوى الاداء ومسئولية الاشراف والتنفيذ وقياس النتائج بين البرامج والخدمات الموجهة الى العمال عن طريق الصحافة والراديو التي تعمل في هذا الميدان على المستوى القطري والقومي ، ونقصا في عدد الافراد المتخصصين في الاعلام العمالي في مختلف مجالاته على الرغم من تزايد الحاجة اليهم .

خطة عمل للاعلام العمالي :

وامام الضرورات الملحة للنهوض فورا بحشد الوسائل الاعلامية العمالية العربية والتنسيق بينها ، رأت الندوة الا تنتهي بتوصيات عامة ، وان تضع تصوراتها في شكل مقترحات محددة ، وبرنامج عمل .

اولا : في المقترحات :

— ضرورة تمثيل المنظمات العمالية في اجهزة الاعلام والتخطيط الاعلامي والاقتصادي والاجتماعي على المستوى القطري والقومي .

— تنظيم لقاءات دورية بين الاعلاميين العرب المشتغلين في مجال العمل ، والاعداد من الآن لعقد الندوة الثانية للاعلام العمالي في سبتمبر ١٩٧٧ .

— العناية على المستوى القطري والقومي حكوميا ونقابيا بجمع ونشر الاحصاءات الخاصة بالعمل والتنمية ومستوى المعيشة والانتاج والاستهلاك والاجور والاسعار والضرائب مع اكبر قدر من التحليل والتقييم والعرض والتبسيط ، وتيسير الحصول على هذه الاحصائيات لاجهزة الاعلام العمالي .

— دعوة الصحف والراديو والتلفزيون الى زيادة المساحات والاقوات المخصصة للاعلام العمالي .

— العمل على تكوين الكادرات الاعلامية العمالية بانشاء المعاهد ومراكز التدريب على المستوى القومي والقطري ، واستحداث برامج دراسية مخصصة في هذا المجال بمعاهد الاعلام القائمة الآن في البلاد العربية ، مع اجراء دراسات ميدانية توضع على اساسها برامج التدريب وكذلك دعوة النقابات الصحفية في الاقطار العربية الى عدد من الصحفيين تحت التمرين سنويا الى التخصص في الصحافة العمالية ودعوة المعهد القومي للصحفيين العرب وغيره من مراكز التدريب

الى اضافة مادة الاعلام في برامج دوراتها التدريبية .

— دعوة الاتحادات العمالية القطرية ونقابات الصحفيين القطرية والاجهزة المعنية بشئون العمل والعمال الى عقد ندوات دورية على المستوى القطري لدراسة وسائل النهوض بالاعلام العمالي وربطه بخطط التنمية مع الاعلام العمالي على المستوى القومي .

— دعوة الصحف العمالية القطرية الى اقامة مشروعات اعلامية عمالية مشتركة ، وخاصة باللغات الاجنبية ، لتوجه الى النقابات الاجنبية واجهزة العمل والاعلام الدولية وذلك بالتعاون مع منظمة العمل العربية واتحاد الصحفيين العرب والاتحاد الدولي لنقابات العمال العرب .

— دعوة التنظيمات العمالية على مستوى المصنع الى انشاء وتطوير الصحافة الجدارية والاذاعات الداخلية كوسيلة اتصال مباشر ومدرسة اعلامية عمالية تتيح فرص التدريب والممارسة الاعلامية ، ودعوة الاتحاد العام للصحفيين العرب لاعداد نماذج للصحيفة الجدارية لتقديمها الى النقابات بالتعاون مع منظمة العمل العربية .

— دعوة الحكومات العربية الى اعناء الورق وأدوات الطباعة والاجهزة والمواد الاعلامية المستخدمة في اغراض الاعلام العمالي من الرسوم الجبركية .

— اقامة صلة وثيقة عن طريق اجهزة الاعلام العمالية مع العمال العرب المهاجرين وتنظيماتهم خارج الوطن العربي ، ومساعدتهم اعلاميا في الدفاع عن حقوقهم .

— توفير الظروف الموضوعية في الاقطار العربية لاجتذاب العمال والعلماء العرب المقيمين خارج الوطن العربي للمشاركة بخبراتهم في خطة التنمية الشاملة .

— تيسير حصول التنظيمات والنقابات العمالية على اجهزة استقبال تليفزيونية بأسعار مخفضة لأغراض المشاهدة الجماعية المنظمة .

— تيسير تبادل الصحف والمطبوعات وبرامج الراديو والتليفزيون المعنية بشئون العمل والعمال بين الاقطار العربية وخفض نفقات شحنها .

ثانيا : في برنامج العمل :

ترى الندوة ان تقوم منظمة العمل العربية بالآتي :

— تكوين لجنة دائمة للاعلام بالمنظمة تعمل متعاونة مع جامعة الدول العربية والاتحاد الدولي لنقابات العمال العرب واتحاد الصحفيين العرب واتحاد اذاعات الدول العربية ، وتضم نخبة من المعنيين بالعمل والخبراء في مجال الاعلام ، وتسند امانة هذه اللجنة الى مسئول الاعلام بالمنظمة ، وتجتمع مرة كل عامين .

— تكوين صندوق لدعم التبادل الاعلامي باللجنة الدائمة للاعلام العمالي بالمنظمة تخصص له موازنة مناسبة ينفق منها على الاشتراك في المجلات العمالية بهدف تيسير توزيعها على مختلف الدول العمالية وتبادل الوفود الاعلامية توثيقا للعلاقات العمالية .

— تشجيع النشر العمالي والترجمة وخاصة في مجال الابحاث المتعمقة والاعمال الموسوعية كالتاريخ للحركة النقابية عربيا وعالميا وتوفير مطبعة حديثة التجهيز والامكانيات لتيسير خدمات الطباعة والنشر العمالي في المنظمة وعلى مستوى الوطن العربي .

— تنظيم دورات اعلامية بمعهدى بغداد والجزائر لتدريب الكوادر العاملة في مجال الاعلام وتزويدهم بالمهارات المستحدثة في هذا المجال ، وذلك لحين قيام هذه المنظمة بانشاء معهد اعلامي عربي .

— اجراء مسنح شامل لواقع الاعلام العمالي العربي تحت اشراف منظمة العمل العربية وبالتعاون مع جميع المنظمات والاجهزة المعنية بالاعلام في الوطن العربي ، واعداد خطة للنهوض به وتمكينه من اداء مهمته في اطار التنمية العربية الشاملة ، واعداد برامج الخطة المشار اليها من الآن حتى عام ١٩٨٠ ، مع اعداد تصور لخطة اخرى بعيدة المدى ، على ان يكون في برنامج العام الاول مشروعات متكاملة للارتفاع بالاجهزة والبرامج والامكانيات القائمة الى اعلى درجات كفاءتها ، وتحسين مستوى الاداء من نواحي التحرير والطباعة والتوزيع والاخراج والتقديم .

— انشاء مركز عربي للمعلومات والاحصاءات العمالية في اطار منظمة العمل العربية يكون تحت تصرف اجهزة الاعلام العمالي وتتعاون المنظمة في انشائه وفي امداده بالمعلومات مع مراكز المعلومات في المنظمات العربية والدولية والتنظيمات العمالية والاعلامية في الوطن العربي .

— انتاج برامج اذاعية وتليفزيونية عمالية واعلامية في مجال العمل على المستوى القومي ، تذاع دوريا من خلال الوسائل المتاحة حاليا والتي تتوافر في المستقبل بالتعاون بين المنظمة وادارة الاعلام في الجامعة العربية واتحاد اذاعات الدول العربية والاتحاد الدولي لنقابات العمال العرب .

— تشجيع انتاج افلام سينمائية تسجيلية في اطار خطة الاعلام العمالي ، ودراسة ما يتعلق بشخصية العامل في الافلام السينمائية الروائية حرصا على تقديمها بطريقة تتفق مع دور العامل العربي في المجتمع .

— اعداد برامج لحوار عمالي مع التنظيمات العمالية في افريقيا والبلدان غير المنحازة ومع التنظيمات العمالية في مناطقها الجغرافية تتعاون فيه منظمة العمل العربية مع الاتحاد الدولي لنقابات العمال العرب وادارة الاعلام بجامعة الدول العربية .

— اعداد برامج لتوحيد المصطلحات العربية في مجال العمل والاعلام العمالي تتعاون فيه منظمة العمل العربية مع المنظمات العربية والدولية المعنية ، وفي مقدمتها المنظمة العربية للترقية والعلوم والثقافة والاتحاد الدولي لنقابات العمال العرب ، واتحاد اذاعات الدول العربية ، واتحاد الصحفيين العرب ، وادارة الاعلام بجامعة الدول العربية ، ومنظمة العمل الدولية واليونسكو .

وتدعو الندوة المدير العام لمنظمة العمل العربية الى عرض هذا البرنامج على لجنة المتابعة الخاصة بالمنظمة في اول اجتماع لها لياخذ طريقه الى التنفيذ ، كما تدعو جامعة الدول العربية (الادارة العامة للاعلام) ، والمنظمة العربية للتربية والعلوم والثقافة ، واتحاد اذاعات الدول العربية ، والحكومات العربية واجهزة الاعلام بها ، والاتحاد الدولي لنقابات العمال العرب ، واتحاد الصحفيين العرب ، والتنظيمات النقابية الى التعاون الوثيق مع المنظمة في تنفيذ هذا البرنامج .

وفي ختام اعمال الندوة اعرب المشاركون بالاجماع عن تقديرهم للمبادرة التي قامت بها منظمة العمل العربية لعقد هذه الندوة والجهود المخلصة التي قام بها مكتب العمل العربي لتوفير اسباب النجاح لاعمالها .

مؤتمر القادة الإداريين

لزيادة الكفاءة الانتاجية للمرأة العاملة

نظام العمل بالمؤتمر :

وسيكون المؤتمر على فترتين :

الفترة الاولى : مؤتمر محدود أو لجنة تحضيرية من أعضاء مختارين بالاشتراك مع الهيئة الفنية للبرامج لدراسة الموضوعات الاربعة السابق ذكرها ، وتستهدف هذه الفترة دراسة وبحث المشكلات الاساسية التى تعترض الكفاءة الانتاجية للمرأة العاملة ، ويخصص لهذه الفترة عشرة اجتماعات .

الفترة الثانية : مؤتمر موسع من أعضاء اللجنة التحضيرية والمهتمين وذوى الراى لمناقشة نتائج دراسة اللجنة التحضيرية ، وتعد هذه الفترة لمدة ثلاثة أو اربعة ايام متصلة .

دراسات المؤتمر :

وقد قامت الهيئة الفنية للبرامج باعداد عدد من الدراسات والبحوث التى تخدم المؤتمر ، ومن أهمها ما يلى :

— دراسة ميدانية عن تقييم كفاءة المرأة العاملة أجريت فى عدد من الوحدات بالقطاعات الحكومى والعام ، وكذلك فى بعض المحافظات .

— دراسة عن التنظيم التشريعى لعمل المرأة فى نظامى العاملين بالقطاعات الحكومى والعام ، وكذلك فى القوانين الأخرى كقانون العمل وقانون التأمين الاجتماعى .

— دراسة عن كادر جديد للوظائف الأسرية .

— تلخيص وعرض وتحليل لجميع الدراسات السابقة التى أجريت عن المرأة العاملة .

وسوف نتناول فى العدد القادم من هذه المجلة أهم ما أنتهى اليه المؤتمر من دراسات ونتائج .

تقوم برامج القادة الإداريين بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة حاليا (أكتوبر — نوفمبر ١٩٧٦) بالاعداد والتنفيذ لمؤتمر يتناول بالدراسة الوسائل الكفيلة بزيادة الكفاءة الانتاجية للمرأة العاملة ، نظرا لما تمثله المرأة من شريحة هامة فى المجتمع الوظيفى فى مصر ويثير استخدامهما الكثير من المشكلات التى تؤثر على كفاءتهما الانتاجية .

اهداف المؤتمر :

لذلك فان هذا المؤتمر يستهدف دراسة الجوانب الثابتة المؤثرة على كفاءة المرأة العاملة :

١ — التصرف على الوظائف والاعمال التى يمكن أن تؤديها المرأة بكفاءة أعلى ، وما قد يستلزمه ذلك من اعادة النظر فى سياسات التعليم والتوظيف .

٢ — الاستفادة الكاملة من فترة عمل المرأة وما يقتضيه ذلك من دراسة نظم الوقت الكامل ونصف الوقت ونظم الراحة واجازات الوضع للمرأة العاملة فى ضوء دورها الاجتماعى كربة أسرة .

٣ — دراسة خدمات رعاية العاملين التى توفر للمرأة العاملة الأمن النفسى والحياة المتكاملة وما يقتضيه ذلك من دراسة خدمات دور الحضنة والمواصلات والحماية القانونية للدخل ونظم التأمين والرعاية الاجتماعية .

٤ — دراسة التنظيم التشريعى لعمل المرأة العاملة فى نظامى العاملين بالقطاعات الحكومى والعام .

تطوير التعليم في مصر

استراتيجية للتعليم حتى سنة ٢٠٠٠

والعمل ، ويعنى عناية خاصة بالتعليم الفنى الذى أصابه الإهمال ، كما أن الجامعات ليست مجرد مصانع للرجال والنساء وإنما هى معسقل للعلم والبحث العلمى لربط التعليم بالمجتمع وتنسيق جهود البلاد العلمية كلها ، وأخيرا فإن الأزهر الشريف أساس أصيل من أسس تكوين المواطن المصرى بل والمواطن المسلم فى العالم قاطبة ، ومن هنا وجب أن تصبح العناية بالأزهر شاملة من أول السلم الى قمته .

خمسة مرتكزات أساسية :

وعلى ضوء تلك المبادئ والاسس انتهى المجلس القومى للتعليم والبحث العلمى والتكنولوجيا من مهمته لتطوير خطط التعليم وبرامجه فى مصر ، ووضع تصوره للتخطيط العلمى السليم للتعليم الذى يركز على خمسة مرتكزات أساسية هى :

- مد فترة التعليم الإلزامى
- سلم جديد للتعليم العام
- العناية بالتعليم الأزهرى من القاعدة لل قمة
- استراتيجية جديدة للتعليم الفنى
- ترشيد التعليم الجامعى

مد فترة التعليم الإلزامى :

لاحظ المجلس القومى للتعليم أن مبدأ الإلزام الذى ينص القانون على أن تعتبر فترته ست سنوات وهو كل ما تلتزم به الدولة نحو أعداد المواطن أصبح لا يلائم مقتضيات العصر وأن كثيرا من الدول النامية حولنا اتجهت الى مد لمترة الإلزام الى تسع سنوات أو عشر ، يضاف الى ذلك أن ما يؤدى فى مرحلة التعليم الابتدائى الإلزامى عندنا

بعد ثلاث دورات للمجلس القومى للتعليم من ١٩٧٤ الى ١٩٧٦ انتهى المجلس من مهمته الصعبة لتطوير التعليم فى مصر ، ورفع الى الرئيس أنور السادات بوصفه الرئيس الأعلى للمجالس القومية المتخصصة تقريره عن استراتيجية التعليم فى مصر حتى سنة ٢٠٠٠ ، وقد أشاد سيادته بالجهد المبذول فى الدراسة وقرر أن ينشر هذا التقرير وتتخذ الاجراءات لتنفيذه .

المبادئ والأهداف :

توضع بداية التقرير التوجيهات التى أصدرها رئيس الجمهورية الى المجلس لمراعاتها فى الدراسة والتى اعتبرها المجلس القومى للتعليم المبادئ والأهداف الأساسية التى بنى عليها استراتيجيته لبناء الانسان المصرى الجديد .

وتتلخص هذه المبادئ والأهداف فى أن يكون العلم للجميع نظرا لأنه لن يكون هناك مكان فى القرن الحادى والعشرين لانسان غير متعلم ، وأن اشتراكية المعرفة فى المجتمع الحديث تستلزم عدالة توزيع الفرص بين أبناء الوطن الواحد لتحصيل العلم كل بما يستطيع وبما تؤهله له ملكاته ، وأن مقتضيات العصر لا تجيز لشعب أن يتعلم ربع افراده ويبقى ثلاثة أرباعهم دون أن يتاح لهم موارد المعرفة خصوصا اذا كان هذا الشعب قد اختار لنفسه أن تكون نصف مقاعد مجالسه المنتخبة جميعا للفلاحين والعمال ، كما أن هذا الشعب نفسه لا يمكن أن يواجه القرن الحادى والعشرين وغالبية أبنائه لم تزل من حظ التعليم سوى محصلة سنوات ست يضيع بعضها بالنسيان أو عدم الممارسة بعد ترك المدرسة .

بل أن نوعية التعليم الصام ذاتها ينبغى أن تتغير فيجمع بين النظرية والتطبيق وبين الفكر

هو أدنى بكثير من أن يزود من يتخرج منه بالقدر الضروري من المعرفة أو أن يسلحه بالثقافة والدراية اللازمة لان تجعل منه مواطنا مدركا لواجباته ، وفي كثير من الأحيان يرتد خريجوالتعليم الابتدائي الى ما يشبه الأمية بعد فترة تقصر أو تطول ، خصوصا وان عددا كبيرا منهم يتسربون من المدرسة قبل اتمام المرحلة الابتدائية .

نقطة أخرى لاحظها أيضا أعضاء المجلس القومي للتعليم وهي أننا قد ارتضينا لانفسنا تمكينا لمبدأ الديمقراطية السليمة أن نجعل نصف المراكز القيادية الشعبية ، وكذلك نصف عدد المقاعد في جميع المجالس المنتخبة على مختلف المستويات لفئة الغالبية الكبيرة من الشعب وهم الفلاحون والعمال ، ولابد لنا أن نعترف أن هذه الفئة لا تزال حتى الآن أقل فئات المجتمع حظا من التربية والتعليم ، ومن يتعلم منهم الى قدر اعلى ينتقل الى فئات المجتمع السياسية الأخرى ، ومعنى هذا بعبارة أخرى أننا قد وضعنا على عاتق فئة الفلاحين والعمال أمانة كبرى في قيادة العمل السياسي والتشريعي والرقابي ، ومثل تلك الأمانة تستوجب أول ما تستوجب أن نتيح الفرصة لفئة الغالبية لتحصل على القدر الكافي من التعليم والمعرفة ، وما يترتب عليهما من ادراك سياسي وقومي واسع ، ومن هنا اذا أردنا لتجربتنا السياسية الخطيرة أن تنجح النجاح المأمول وجب علينا أن نسلم بأن فترة تعليم لا تزيد على ست سنوات مهما جودنا فيها وحاولنا الانتقال لا يمكن أن تكون كافية لتكوين النصف الخطير من قياداتنا الشعبية والوطنية والسياسية .

لكل هذه الاعتبارات جميعها انتهى تقرير المجلس القومي للتعليم الى ضرورة مد فترة الالتزام الى تسع سنوات لتشمل المدرستين الابتدائية والاعدادية معا ، على ان يتم ذلك بطريقة حكيمة ومتدرجة لتحقيق هذا الالتزام المتسد الى تسع سنوات في حدود عام ١٩٨٦ أى في خلال عشر سنوات من الآن ، فالمجلس يرى أن تحقق ذلك معادلة في غاية الصعوبة لأنها تطلب الارتفاع

بمستوى الالتزام الحالي بالتعليم الابتدائي الى ٩٥٪ على الأقل ، وأن يعمل على تجويد العملية التعليمية واتقانها ، والقضاء على ظاهرات التسرب والضعف وعدم التكامل التربوي . . كل ذلك مع تحقيق مد فترة الالتزام في الوقت ذاته الى نهاية مرحلة التعليم الاعدادي ، فيصبح التوسع في التعليم افقيا ورأسيا وكيفيا في الوقت ذاته .

سلم تعليمي جديد :

تناول تقرير المجلس القومي للتعليم موضوعا خطيرا آخر هو هيكل التعليم العام ، فقد كان من الضروري أن يتناول المجلس بصورة شاملة وجذرية الهيكل العام للتعليم ليربط بين المدرسة الابتدائية والاعدادية والثانوية ، وقد راعى أعضاء المجلس في هذا الربط عدة اعتبارات أساسية كالتكامل في اداء العملية التعليمية على طول السلم التعليمي ، وأن ييسر السلم التعليمي لكل ناشئ حق التعليم والفرصة لبلوغ ما ينشده في أي نوع من أنواع التعليم بالتحرك رأسيا الى أعلى المراحل مادامت قدراته تسمح بذلك ، كذلك أن يحقق هذا السلم العلمي التلاحم بين أنواع التعليم وأن تذاب الفواصل بين التعليم العام والتعليم الفني والتدريب المهني بحيث تصبح هذه الفروع كلها ضمن بنية واحدة ، وايضا تطوير أساليب الامتحانات الحالية ووضعها لتكون دالة على مدى الاستيعاب في مرحلة تعليمية معينة .

وفي ضوء هذه الاعتبارات الأساسية رأى المجلس القومي للتعليم تقسيم السلم التعليمي الى المراحل الآتية :

— المرحلة السابقة للتعليم الابتدائي في صورته الحالية : ويكون التركيز فيها على اعداد الآباء والأمهات للابوة والأمومة حتى يتربى الطفل تربية سليمة في سن الطفولة الأولى ، ثم التركيز على اعداد المؤسسات الأهلية والتعاونية لتربية الطفل ورعايته .

— مرحلة التعليم الابتدائي : ويلتحق فيها الطفل بالمدرسة من سن السادسة الى الثانية عشرة من العمر ، ويهتم في السنوات الثلاث الأولى منها بتعليم الطفل القراءة والكتابة والحساب والمهارات الأساسية ، أما السنوات الثلاث التالية فيركز فيها على تعميق المهارات المكتسبة وعلى المضمون البيئي والثقافي والاجتماعي والعلمي .

— المرحلة الأولى من التعليم الثانوي : وهي تقابل المرحلة الاعدادية الحالية ، ولكن يقترح المجلس القومي للتعليم أن تطول الى أربع سنوات ويتعرض التلميذ فيها لمجالات مختلفة من المعرفة والتكوين التربوي تسمح بتشخيص ميوله وقدراته من جانب المدرسة ، وتكون المواد الدراسية في هذه المرحلة في صورة مجموعات .

— المرحلة الثانية من التعليم الثانوي : وفيها يبدأ التشعب الى تعليم ثانوي عام وتعليم ثانوي فني وتعليم ثانوي مهني ، وهذه المرحلة يمكن أن تصبح مرحلة نهائية تؤهل الطالب للعمل اذا لم تنتج له فرصة الالتحاق بالجامعات او التعليم العالي او معاهد اعداد الفنيين .

وقد اخذ التعليم الثانوي العام اهتماما خاصا من أعضاء المجلس القومي للتعليم باعتباره التعليم الذي تنتجه اليه آمال الغالبية العظمى من الطلاب لما يهيئه من فرص الترقى الاجتماعي وباعتباره مكانا وسطا بين التعليم العام والتعليم في مراحله العليا ، وقد رأى المجلس بالنسبة لهذا التعليم :

● تعديل نظام التشعب المعمول به في التعليم الثانوي الحالي الى أدبي وعلمي الى نظام اختيار بين المواد ، فيما عدا المادتين الإجباريتين وهما اللغة العربية واللغة الأوربية الأولى بالإضافة الى مادتي التربية الدينية والقومية ، يكون للطلاب الاختيار بين مجموعات من المواد الدراسية تتكون كل مجموعة منها من أربع أو خمس مواد تتصل بمجالات معينة ويرغب الطالب التعمق فيها بحسب اختياره .

● تحدد الجامعات والمعاهد مقدما المواد الدراسية المؤهلة للقبول في كل كلية أو معهد ، حتى يستطيع الطالب اختيار مواد الدراسة بالتعليم الثانوي العام على ضوءها وبناء على استعداداته وقدراته .

وهذا النظام فضلا عما يتيح من الربط بين التعليم العام والعالي فإنه يؤدي أيضا الى تيسير نظام امتحان الثانوية العامة وتبسيطه وإزالة ما يصاحبه من آثار نفسية على الطلاب وأولياء أمورهم .

العناية بالتعليم الأزهرى :

لاحظ أعضاء المجلس القومي للتعليم أننا قد توسعنا خلال السنوات الأخيرة في قمة هذا التعليم ، فصدر قانون الأزهر الجديد في عام ١٩٦١ وتوسيع جامعة الأزهر بإنشاء الكليات العلمية الحديثة وضع هذا مبنا جديدا على الأزهر وجامعته ، لكن الأسباب لم تهيأ للأزهر لتوسيع قاعدته التعليمية التي لا تزال تستقبل ما لا يزيد على ١٪ من مجموع من يقبلون في أول المرحلة الابتدائية ، ولهذا فإن معاهد الأزهر في التعليم العام عجزت عن أن تمد الجامعة باحتياجاتها من الطلاب وادى الى الاستعاضة عن ذلك بقبول فئات كبيرة من خريجي التعليم الثانوي العام .

لذلك رأى المجلس القومي للتعليم حتى تصبح العناية بالتعليم الأزهرى شاملة من أول السلم الى قمته :

● وضع الخطط للتوسع في القبول من الأساس من التعليم الابتدائي الأزهرى ، وبما يخفف أيضا عن مدارس المرحلة الابتدائية العادية ويزيد من نسبة الاستيعاب في أول التعليم الابتدائي .

● أن يبدأ التعليم الأزهرى في سن الخامسة بدلا من السادسة حيث أن الغالبية من أبناء الشعب قد لا تنهيا أمامهم الظروف لاحاق أبنائهم بمدارس رياض الأطفال في تلك السنة ، فضلا عن أنها سن

ترشيد التعليم الجامعى :

استأثر التعليم الجامعى باهتمام كبير من دراسات المجلس القومى للتعليم وشمل تقريره عديدا من الجوانب : سياسة القبول بالجامعات ، توزيع الجامعات اقليميا ، الكتاب الجامعى ، استخدام التكنولوجيا فى التعليم ، الامتحانات الجامعية ، هيئة التدريس ، البحوث والدراسات العليا ، ومن أهم مقترحات المجلس فى هذه المجالات ما يلى :

— أن يكون الحجم الأمثل للجامعات جامعة لكل تجمع سكانى يتراوح بين مليون ونصف وبين مليونين ونصف من السكان ، وعلى ذلك فإن مصر بسكانها الحاليين تحتاج الى عدد من الجامعات يتراوح بين ١٥ و ١٨ جامعة وفقا للمعدلات العالمية ، وينتظر أن يرتفع العدد المطلوب الى ٢٥ جامعة بحلول عام ١٩٩٠ اذا ما أردنا أن نحفظ للجامعات بالعدد الأمثل من الطلاب .

— توزيع الجامعات اقليميا بما يحقق عدالة توزيع خدمات التعليم الجامعى ليكون فى متناول المواطن غير القادر على السعى اليها بعيدا عن موطنه وتخفيف العبء عن الأسر التى لا تطيق تشتيت أبنائها ولتتاح الفرصة لأولياء الأمور كي يساهموا فى الاشراف على تربية أولادهم مما يقيهم الانحراف ولا يعرضهم لمخاطر الاغتراب البعيد ، كما أن مثل هذا التوزيع ضرورى لاقامة التوازن بين الريف والحضر فى النهضة الثقافية والتعليمية .

— الاستعاضة عن مكتب التنسيق الحالى بجهاز علمى يلحق بالمجلس الأعلى للجامعات وتصبح مهمته اجراء الدراسات العلمية لكل ما يتعلق بقبول الطلاب بالتعليم الجامعى من النواحي العلمية والفنية والتنظيمية ، وتحليل نتائج متابعة الطلاب الذين يقبلون بكل نوعية من نوعيات التعليم ومتابعة نظام القبول الجغرافى وتطويره وذلك حتى تستطيع الجامعات فى حدود

ملائمة لما يؤديه الأزهر ومعاهده فى مرحلته الأولى من التبكير فى تحفيظ القرآن الكريم وتقويم لسان الطفل عن هذا السبيل .

كذلك رأى المجلس القومى أن يكون التعليم الأزهرى أول الموضوعات التى يدرسها فى دورته القادمة (أكتوبر ٧٦ — يوليه ١٩٧٧) لوضع السلم التعليمى فى الأزهر ، ووسائل توسيع قاعدة التعليم الأزهرى والكتاب الأزهرى فى مراحل التعليم المختلفة ومعاهد الفتيات الأزهرية والتخطيط لها .

استراتيجية جديدة للتعليم الفنى :

لقد خصص المجلس القومى للتعليم جانباً من تقريره لقضية الفنيين والخطوات الواجب اتخاذها من الآن لتوفير الاعداد الكافية منهم بما يسد احتياجات مصر والدول العربية ، وقد اوصى المجلس بإجراءات محددة لتحقيق هذا الهدف وفى مقدمتها :

— اعطاء أولوية خاصة لإنشاء معاهد اعداد الفنيين ومراكز الصناعات المهرة فى المجالات التى لم تزل عناية تتناسب مع أهميتها فى خطة التنمية ومنها : التعمير والتشييد ، الاتصالات والنقل والمواصلات ، الفنادق ، الزراعة الحديثة ، الثروة الحيوانية والسمكية ، التعدين والبترول ، الاليكترونيات والحاسب الآلى ، المبكرتارية المتقدمة .

— انشاء مجلس أعلى لاعداد الفنيين يضم المختصين من الوزارات والهيئات فى قطاعات التعليم والبحث العلمى والانتاج والخدمات وغيرها ، وينسق بين تلك الجهات جميعا ، كما تكون مهمته رسم السياسة الخاصة باعداد الفنيين وتدريب العمال المهرة ومتابعة تنفيذ الخطط الموضوعية ، على أن يلحق بهذا المجلس الأعلى مركز قومى لبحوث التخطيط فى مجال اعداد القوى العاملة الفنية والماهرة .

دراسات هذا الجهاز صياغة أسلوبها في قبول الطلاب بل إعادة النظر في تطوير الدراسة الجامعية ذاتها .

— ولعلاج مشكلة الكتاب الجامعي رأى المجلس تشجيع أعضاء هيئة التدريس على التأليف في مختلف مجالات المعرفة باعتبار هذا من أهم أعمالهم ، وضرورة أن تحدد مجالس الأقسام المرجع الأساسي والمراجع الإضافية التي تتمشى مع المحتوى العلمي لكل مقرر . وفي حالة عدم توافق المراجع فلمجلس القسم أن يعين من يقوم بالتأليف بما يكفل وجود الكتب فعلا قبل بداية العام الدراسي كذلك رأى المجلس قيام الجامعات بشراء حقوق التأليف في الكتب الجامعية من المؤلفين بشروط مالية مجزية على أن يقتصر توزيعها على الطلاب ، والإفادة من الجهاز المركزي للكتب المدرسية والجامعية في طبع هذه الكتب بطريقة اقتصادية تجعل ثمنها أقل سعر ممكن .

— تطوير أسلوب الامتحانات وفقا للأسس التربوية الحديثة بالتركيز على نظام الاختبارات الموضوعية التي تعتمد على تقديم أوراق البحث طوال العام واختبارات الإجابات القصيرة واختبارات التكملة ونظام اختبار الإجابة الصحيحة من بين إجابات متعددة ، فضلا عما تحققة هذه الاختبارات من وفرة كبير في الوقت والجهد المبذولين في عملية الامتحان ، وهذا أمر هام وأساسي بالنسبة لجامعات الأعداد الكبيرة .

— استخدام الوسائل التكنولوجية التعليمية الحديثة في التعليم الجامعي مثل الدوائر التلفزيونية المغلقة والفيديو والكاميرات التعليمية والتسجيلات والشرائح ، مما يساعد على التغلب على كثير من المشكلات التي يعاني منها التدريس الجامعي الآن من تسكس الطلاب في المدرجات والتخفيف من الظروف التعليمية القاسية التي يواجهها الأستاذ الجامعي .

تنظيم الهجرة والعمل بالخارج

مشروع قانون جديد

انتهت وزارة القوى العاملة في شهر أغسطس الماضي ١٩٧٦ إلى وضع مشروع جديد لتنظيم هجرة وعمل المصريين خارج البلاد بهدف لتشجيع تصدير العمالة ويقتن الحقوق والمزايا التي أعطتها قرارات جمهورية ووزارية متتالية في قانون واحد ، بالإضافة إلى ما تضمنه من أحكام جديدة ، كذلك يستهدف المشروع معالجة الصعوبات التي كشفت عنها تجربة استخدام العمالة المصرية في الخارج في المرحلة السابقة ، والتي أبرزتها التقارير والبيانات الواردة للوزارة من ممثليها العاملين في الخارج ، ومن أهم الاتجاهات التي تضمنها المشروع الجديد ما يلي :

— الاحتفاظ للمواطن الذي كان يعمل بالحكومة أو القطاع العام وهاجر للعمل بالخارج لوظيفته التي كان يشغلها قبل هجرته لمدة عام ، على أن يقدم طلبا برفقته في العودة إلى عمله خلال ثلاثة شهور من تاريخ عودته للوطن ، ويقضى المشروع بالاحتفاظ للمواطن العائد بأقدميته وكذلك ما فاتته من علاوات .

— يجيز المشروع الجديد للأشخاص والنقابات إنشاء مكاتب خاصة بالبلاد للعمل في الخارج ، ويتم تحديد شروط وظروف استخدام العامل المصري في الخارج بعقد عمل فردي بينه وبين صاحب

العمل بوضع تفاصيل التزامات صاحب العمل تجاه العامل وخاصة بالنسبة لتحديد الأجر وتيسير حصوله على مسكن .

— ضرورة مراعاة أن تشتمل الاتفاقيات الثنائية الخاصة بتنظيم استخدام العمال المصريين في الخارج على الأحكام التي تضمن صيانة حقوق العامل المصري وتوفير الاستقرار له والمساواة بينه وبين العامل الوطني وجته في الحصول على عمل آخر في نفس المهنة إذا انتهت مدة العقد الأصلي أو تم فسخه برضاء الطرفين .

— ضمانات حق العامل في تحويل معاشه المستحق له عن الفترة التي قضاها في الخارج .

— اعطاء أولوية للمواطنين الذين يعملون في الخارج في الحصول على مسكن أو اراضى البناء مما تعرضه الحكومة والقطاع العام على أن يكون السداد بالعملة الصعبة .

— أن يكون لأبناء العائدين من الخارج أولوية الحصول على أماكن في المدارس والمعاهد والجامعات .

— يجوز لوزير القوى العاملة إصدار قرار بتنظيم السفر بالنسبة لبعض التخصصات وللمدة التي يحددها القرار لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة مع عدم السماح بالهجرة أو العمل في الخارج لكل من اتهم في جناية أو جنحة وطلبت النيابة العامة منعه من السفر .

— ولما كانت أمور الهجرة والعمل بالخارج لها اتصال بمستويات واختصاصات الكثير من الوزارات والأجهزة الأخرى ، ولما كان وضع سياسة عامة للهجرة والعمل بالخارج أمرا يجب ألا تنفرد به جهة دون أن تستشير برأى غيرها من الأجهزة المعنية والمختصة بهذه المسائل ، لذلك فإن من بين ما ينص عليه المشروع الجديد إنشاء مجلس قومي للهجرة والعمل في الخارج ليؤكد مدى اهتمام الدولة برعاية العمالة المصرية واثابة الفرصة لهم للعودة الى الوطن مرة أخرى في المدد المحددة بالمشروع ، وبذلك تشعر العمالة المصرية وهى في الغربة بأهمية انتمائها لموطنها وقيمة الرباط الذى يربطها بهذا الوطن .



لكى يكون التدريب مفيدا . . .

هناك أربعة مبادئ بسيطة ولكنها أساسية لاتخاذ دور حول فكرة أن التدريب وسيلة لغاية وليس غاية في حد ذاته . . فإذا أخذت هذه المبادئ في الاعتبار سوف يؤدي التدريب الى ارتفاع في أداء الأفراد . . . هذه المبادئ هي :

- ١ — تحديد مفصل نوعى لما يرااد بالانفراد ان يملوه بعد ان يتم تدريبهم .
- ٢ — تقرير للخبرات التى ينبغى ان يكسبها الانفراد ليحسنوا اداء ما يرااد منهم القيام به .
- ٣ — تجنب الوقوع في هذه الأخطاء التدريبية الشائعة : عدم توضيح الاهداف التدريبية للأفراد ، الاعتبار اكثر مما ينبغى على التطليم الشفوى ، عدم مناقشة حالات العمل الخارجة عن المعتاد ، وأخيرا افتراض أن الأفراد خلال التدريب قد فهموا ما درس لهم ويستطيعون تطبيقه وذلك دون اثبات لهذه الحقيقة .

٤ — التأكد من أن العمل التدريبي يتم وفقا لخطة تدريبية واضحة ومكتوبة .

دليل المصطلحات العربية الموحدة في العلوم الإدارية

(نشرت المجلة في عدد يوليو ١٩٧٦ الجزء الثاني من دليل المصطلحات العربية الموحدة في العلوم الإدارية وفيما يلي
الجزءان الثالث والرابع من هذا الدليل) .

٣ - تخطيط الانتاج

Product Development

تطوير المنتجات

Product Research

بحوث المنتجات
البحث في المنتجات لتطويرها .

Product Simplification

تبسيط المنتجات
تقليل عدد المنتجات أو أبعادها أو أشكالها .

Production

الانتاج (التصنيع)
عمليات التصنيع الاستخراجي أو التجيبي أو التحويلي
أو التحليلي .

Production Control

مراقبة الانتاج
الرقابة على حركة المواد واداء الآلات واجراءات العمل
والتشغيل في المصنع .

Production Planning

تخطيط الانتاج
برمجة العمل تفصيليا في المصنع .

Dispatching

التشغيل (الاستجاز)
اعداد التعليمات وارسالها الى اقسام الانتاج لضمان الانتاج
السريع .

Motion Study

دراسة الحركة
دراسة طريقة الاداء لتفادي الحركات غير الضرورية وترتيب
تتابع الحركات بقصد رفع الكفاية .

Plant Layout

التظيم (الترتيب) الداخلي للمصنع
الترتيب الداخلي لاقسام التصنيع والمعد والالات بقصد
التسيق بينها والحصول على اقصى كفاية .

Procedural Flow-Chart

خريطة تسلسل الاجراءات
خريطة توضح تسلسل الخطوات المتعاقبة لتنفيذ عملية
انتاجية معينة .

Process Planning

تخطيط عملية الصنع
وضع الخطط التفصيلية لراحل التصنيع .

Specialization (Product)

التخصص (في الإنتاج)

التخصص في إنتاج منتج معين أو في عملية تصنيع معينة .

Standardization

التخطيط (المعايير)

تصنيع منتجات موحدة المواصفات .

Standard Time

الوقت المعياري (النمطي) .

الوقت النمطي لاداء عملية معينة أو إنتاج منتج معين .

Time Study

دراسة الوقت (الزمن)

ملاحظة الوقت اللازم لاداء كل عنصر تفصيلي من عناصر العملية الصناعية وتسجيله لزيادة الكفاءة الإنتاجية .

Productivity

الإنتاجية

العلاقة بين المدخلات (تكاليف الإنتاج) والمخرجات (كمية الإنتاج ونوعه وقيمه) .

Quality Control

مراقبة الجودة

التأكد من مطابقة جودة المنتجات في مراحل التصنيع للمواصفات الموضوعه .

Routing

التنسيق

تنظيم مسار العمليات في استخدام المواد في اقصر وقت واقل جهد لبلوغ أوفى كفاءة .

Scheduling

جدولة الإنتاج

تخطيط المواعيد التي تمر بها الجهود والمواد في التصنيع .

٤ — بحوث التسويق

الإحصاء الرسمي للسكان .

Channels of Distribution Research

بحوث منافذ التوزيع

البحث لاكتشاف انسب الطرق لتوزيع المنتجات .

Cluster Sampling

العينة التجميعية

تقسيم المجتمع الى مجموعات واختيار بعضها عشوائيا لتمثل العينة .

Dependent Variables

المتغيرات التابعة

متغيرات تتغير تبعاً للتغير في متغيرات أخرى .

Descriptive Studies

الدراسات الوصفية

دراسة تصف مواقف تسويقية معينة .

Dichotomous Question

سؤال ثنائي الإجابة

سؤال يتضمن إجابتين بديلتين فقط .

Experiment

تجربة

جمع البيانات بطريقة تسمح بالحصول على استنتاجات دقيقة عن مدى صحة بعض الافتراضات .

Explanatory Marketing Research

بحوث التسويق التفسيرية

بحوث تهدف الى تفسير الظواهر التسويقية المشاهدة .

Advertising Research

بحوث الاعلان

البحث لاكتشاف استراتيجيات الاعلان .

Analysis

التحليل

تجزئة البيانات وفحصها فحصاً دقيقاً مع تفهم العلاقة بينها بغية الوصول الى نتائج .

Area Sampling

العينة الجغرافية

عينة تضم مناطق معينة كمفردات للبحث .

Assumption

افتراض

علاقة أو علاقات بين ظاهرتين أو أكثر ثبتت صحتها بمدى الاختبار .

Buying Habit Research

بحوث عادات الشراء

البحث لاكتشاف دوافع الشراء لدى المستهلكين .

Case Method

طريقة الحالات

الدراسة التطبيقية للظروف العملية لحالة أو أكثر بغية اتخاذ قرار في مشكلة ما أو استنتاج مبادئ معينة .

Causal Analysis

التحليل السببي

اكتشاف علاقات السبب والنتيجة .

Census

التعداد

Open Question

سؤال مفتوح

سؤال لا ينص فيه على نقاط معينة لاختيار واحدة منها .

Pilot Study

الدراسة الاسترشادية

Predictive Marketing Research

بحوث التسويق التنبؤية

بحوث تهدف الى التنبؤ بالاحداث التسويقية المستقبلية .

Primary Data

بيانات اولية

بيانات تنتج أثناء البحث .

Questionnaire

استطلاع الراى (الاستبيان)

قائمة من الاسئلة توجه الى عدد من الناس استطلاعاً لآرائهم فى قضية معينة .

Random Sample

العينة العشوائية (الجرافية)

عينة تسمح لكل مفردة من مفردات المجتمع بفرصة متساوية فى الظهور .

Research Design

تصميم البحث

الاطار الذى يتم البحث وفقاً له .

Sales Analysis

تحليل المبيعات

Sales Effort Research

بحوث جهود البيع

بحث ما يبذل من جهود فى البيع .

Sales Forecasting

التنبؤ بالمبيعات

تقدير حجم المبيعات من سلعة معينة فى فترة مقبلة .

Sample

عينة

جزء يمثل مجتمع البحث

Scientific Method

الطريقة العلمية

Stratified Random Sample

العينة الطبقية العشوائية (الجرافية)

عينة تمثل طبقات مجتمع الدراسة وتؤخذ مفرداتها جرافاً .

Systematic Sampling

العينة المنتظمة

عينة مفرداتها الاولى عشوائية ثم تمضى مفرداتها بفواصل محددة منتظمة .

Tabulation

جدولة البيانات

Exploratory Studies

الدراسات الاستكشافية

دراسات هادفة الى تحديد المشكلة واكتشاف وسائل العمل وسياساته المراد تعديلها وتنمية بدائل جديدة لها .

Field Research

البحث الميدانى

البحث فى واقع التطبيق وظروفه فى الميدان .

Independent Variables

المتغيرات المستقلة

متغيرات يؤدى تغييرها الى احداث تغير فى متغيرات اخرى .

Interview

المقابلة

اجتماع بين الباحث والمبحوث لتجميع البيانات .

Interviewing Research

البحث بالمقابلة

اجراء البحث عن طريق مقابلة المبحوثين .

Marketing Research

بحوث التسويق

البحث الهادف الى اكتشاف الحقائق المتعلقة بمشاكل التسويق .

Market Research

بحوث السوق

البحث الهادف الى اكتشاف اسواق جديدة .

Media Research

بحوث وسائل الاعلان

البحث الهادف الى اكتشاف انسب وسائل الاعلان .

Motivation Research

بحوث الدوافع

بحوث تهدف الى اكتشاف دوافع المستهلكين بأساليب غير مباشرة .

Multiple Choice Question

سؤال متعدد الاجوبة .

سؤال يضع امام المبحوث عدداً من الاجوبة البديلة للاختيار منها .

Non-directive Interview

المقابلة غير الموجهة (المفتوحة)

مقابلة لا يلتزم فيها بالسئلة محددة مقدماً .

Non Probability Sampling

العينة غير الاحتمالية

عينة يكون احتمال ظهور اى مفردة من المجتمع فيها غير معروف .

Observation

الملاحظة

المشاهدة الشخصية للحقائق والاحداث .

الاشتراكات

- الاشتراك السنوى من أربعة أعداد داخل جمهورية مصر العربية جنية مصرى واحد .
- خارج جمهورية مصر العربية ٢٨٥ دولار ، او جنية استرلينى ١٢ شلن شاملا مصاريف البريد وتدفع الاشتراكات فى الحساب الجارى للمجلة رقم ١٢٠١٢ بنك القاهرة الفرع الرئيسى ١٩ شارع عدلى بالقاهرة .

الاعلانات

الاعلانات يتفق عليها مع « مؤسسة دار التحرير للطبع والنشر - شركة الاعلانات المصرية » صاحبة امتياز الاعلان بالمجلة .

• شارع نجيب الريحاني
تليفون ٧٦٧٠٠ القاهرة
١ شارع احمد عبد السلام
تليفون ٢٧٣٦٦ الاسكندرية

المراسلات

مجلة « الادارة »
٢ شارع الشواربى - القاهرة
تليفون ٥٧١٧٥ / ٥٩٥٧٥



رقم الابداع بدار الكتب
١١ / ١٩٦٩

MANAGEMENT

QUARTERLY REVIEW

FEDERATION OF MANAGEMENT DEVELOPMENT ASSOCIATION

Volume IX

Number 2

October 1976